



No. 140
FÉVRIER 1933



L'EGYPTE CONTEMPORAINE



LE CAIRE

Revue de la Société Royale
d'Économie Politique
de Statistique et de Législation

(XXIV^e ANNÉE)



LE CAIRE
IMPRIMERIE NATIONALE
1933

D.

Prix P.T. 20

Les numéros non réclamés par les Membres et Abonnés dans le délai d'un mois à partir de la date de leur publication, ne leur seront remis que contre paiement du prix.

Les opinions émises par les collaborateurs n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente Revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit remis à " L'Egypte Contemporaine " devient la propriété de la Société.

SOMMAIRE :

For translation, see corresponding page of back cover.

ETUDES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

	PAGES
MOHAMED ABD EL MONEIM RIAD.—Une nouvelle réglementation internationale de la question de la nationalité	289-317
D. BOURKSER.—Introduction aux principes du droit pénal de la République des Soviets	319-325
F. CARLI.—Les routes italiennes	327-341
JOSEPH L. COHEN.—Palestine Currency	343-352
N. BENTWICH.—The Legislation of Palestine, 1932	353-358

CHRONIQUES

ALFRED YALLOUZ.—Chronique législative et parlementaire, 1931-1932	359-394
--	---------

ETUDES ECONOMIQUES ET JURIDIQUES

UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DE LA QUESTION DE NATIONALITÉ

PAR

MOHAMED ABDEL MONEIM RIAD

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ À LA FACULTÉ
DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ EGYPTIENNE

L'histoire nous montre que de temps en temps des époques surviennent durant lesquelles la mentalité humaine évolue ; on se révolte contre les anciennes idées et on pense à créer de nouvelles institutions.

Nous nous trouvons actuellement dans une de ces époques historiques où les fondements de nos institutions traditionnelles subissent un grand changement.

Dans tous les domaines on sent une modification. Le domaine du droit comme tous les autres est affecté par cette évolution ; une de ses branches a particulièrement subi un grand changement qu'on peut même appeler une révolution : c'est le droit international.

La grande guerre a ébranlé beaucoup de ses principes ; l'existence d'une Société des Nations et d'autres nouvelles institutions comme la " Cour Permanente de Justice de la Haye " a suscité un nouvel état d'esprit international. Une des premières préoccupations de ce nouvel esprit a été de procéder à une réglementation internationale, ou en d'autres termes, à une codification du droit international.

L'utilité d'une pareille codification n'est plus contestée comme jadis ; elle assure au moins une précision, une mise au point des règles existantes. En Amérique aussi bien qu'en Europe le besoin de réglementation du droit international se faisait sentir. L'œuvre de codification de droit international et spécialement de droit international privé a commencé en Amérique dès la fin du XIXème siècle ; mais ce n'est qu'en 1928 qu'un vrai code de droit international privé a été adopté par la Conférence Panaméricaine qui s'est réunie à la Havane en janvier 1928. Ce code porte le nom de son auteur le grand juris-consulte international S.E. Monsieur

De Bustamante (1), juge à la Cour de justice internationale de la Haye. C'est une réglementation immense qui traite des conflits de lois américaines sur la nationalité, le domicile, la personnalité civile des personnes physiques et morales ; les questions du mariage et du divorce, de paternité et de fraternité, les conflits de lois sur les biens, la propriété, les obligations et contrats et les questions commerciales. En somme le Code Bustamante est un code proprement dit de droit international privé par lequel l'illustre auteur a prouvé que l'unification du droit international n'est pas impossible.

En Europe, la même œuvre de codification a été poursuivie sous les auspices de la Société des Nations qui lui a donné un grand essort.

Plusieurs conventions ont été élaborées sur certaines questions internationales comme les communications et le transit. La création de la Cour Permanente de Justice Internationale nécessitait davantage cette codification en vue de faciliter le fonctionnement de la justice internationale. Mais c'est en 1924 que le pas important vers une vraie codification a été fait, quand l'Assemblée de la société convoqua un comité d'Experts pour préparer les matières de droit international qui peuvent être réglementées par un code accepté par les divers Etats. Ce comité a dressé une liste de sept matières qui peuvent être recommandées aux gouvernements comme susceptibles d'être réglementées par des conventions internationales.

Ces sept matières étaient : "La Nationalité, les eaux territoriales, les privilèges et immunités diplomatiques, la responsabilité des Etats pour dommages causés aux étrangers, la procédure des conférences internationales, la piraterie et l'exploitation des richesses de la mer. Cette liste a été envoyée aux divers gouvernements pour préciser les questions qui ont un degré de maturité suffisant permettant leur soumission à des conférences internationales et les réponses des gouvernements montrèrent que seules la Nationalité, les eaux territoriales et la responsabilité des Etats pour dommages causés aux étrangers pouvaient donner lieu à une convention internationale.

L'assemblée de la Société des Nations décida, en septembre 1927, de confier au Conseil le soin de nommer un Comité Préparatoire de cinq juristes pour préparer un rapport sur chacune de ces trois matières indiquant les bases de discussion qui pourraient être soumises à la première conférence de codification.

(1) Mr. De Bustamante est un des plus grands juristes de notre époque. Il suffit de signaler qu'il était désigné Président de la Conférence Internationale du droit comparé qui s'est tenue à La Haye en août 1932.

Le comité fut organisé sous la présidence de M. Basdevant, le professeur de droit international à l'Université de Paris, et après avoir obtenu l'avis de différents gouvernements, prépara une liste des bases de discussion et un projet de règlement de la première conférence de codification. La VIII^{ème} Assemblée de la S.D.N. choisit la ville de la Haye pour la réunion de cette première conférence et c'est dans cette ville de paix et de justice internationales qui s'est réunie la première conférence le 13 mars 1930.

L'Egypte a été dignement représentée par S.E. Abdel Hamid Badawi Pacha, Président du Comité du Contentieux de l'Etat et par S.E. Mourad Sid Ahmed Pacha, actuellement Ministre d'Egypte à Bruxelles, qui était alors Conseiller Royal.

La conférence s'est divisée en trois grandes commissions : La première pour la nationalité, la deuxième pour les eaux territoriales, la troisième pour la responsabilité des Etats.

Notre présente étude se bornera à la première de ces trois questions : la question de la nationalité.

C'est d'ailleurs la seule question pour laquelle la conférence a réussi à élaborer une convention internationale proprement dite, et ce malgré qu'un certain pessimisme régnait au début de ses travaux, quant à la possibilité d'arriver à une entente internationale sur la question de la nationalité en raison de son caractère politique. Nous résumerons les conclusions auxquelles ont abouti les travaux de la conférence et nous examinerons ensuite la contribution qu'elle a porté en la matière.

Avant d'aborder l'examen de l'œuvre de la conférence, il faut observer que la question de la Nationalité est parmi les questions les plus essentielles qui touchent notre vie. Dans la plupart des Etats, c'est la Nationalité qui détermine le système juridique applicable pour réglementer les droits et les devoirs publics et privés. Dans un jugement récent, le Tribunal Mixte d'Alexandrie a fait ressortir l'importance de l'élément de la Nationalité dans les termes suivants : " Cet élément est sans conteste le plus important entre tous puisqu'en déterminant le lien de droit public entre la personne et l'organisation juridique dont elle est membre, il régit tous ses droits et devoirs publics (électorat éligibilité, incolat, extradition, service militaire accession aux charges publiques, taxation et en Egypte privilèges capitulaires) ainsi que sa capacité (majorité, état civil), et ses droits privés (droits successoraux, rapport de famille).

Ainsi la question de la Nationalité touche directement les intérêts des particuliers, elle est d'autant plus importante qu'elle relève de la souveraineté de chaque Etat.

L'œuvre de la conférence de 1930

Passons maintenant à l'œuvre de la conférence ; elle a commencé ses travaux par l'étude de l'étendue de la codification que la S.D.N. lui a confiée. Son œuvre devait-elle se limiter à l'élaboration des conventions internationales ou devait-elle comporter en outre des déclarations énonçant les règles que les Etats considèrent comme représentant le droit actuel.

Le comité préparatoire a observé dans son rapport qu'il est à prévoir que tel gouvernement disposé à souscrire à telle disposition, à titre de règle conventionnelle, se refusera à la reconnaître, comme expression du droit déjà existant, tandis que tel autre gouvernement qui reconnaît cette disposition à ce dernier titre, ne voudra pas en faire l'objet d'une stipulation conventionnelle par crainte d'en affaiblir l'autorité. En effet, l'observation du comité est fondée en ce sens que la solution donnée par la conférence à ce problème entraîne certaines conséquences touchant la durée à attribuer aux dispositions adoptées et la faculté de les dénoncer. On conçoit aisément cette faculté pour une convention mais beaucoup moins pour une déclaration énonçant le contenu du droit international commun.

En fait, il y a des règles de droit international qui sont antérieures à toutes conventions ou codification et qui sont établies par la coutume ou exprimées par les tribunaux de justice internationale ou par la doctrine. Convient-il que ces règles soient énoncées par des déclarations émanant de la conférence ? Dans une séance plénière tenue vers la fin de ses travaux, la conférence a répondu négativement, c'est-à-dire qu'elle a refusé de donner à aucun de ses documents le caractère de déclaration des principes du droit international actuel.

Un autre point d'ordre général a retenu l'attention de la conférence, c'est le point relatif aux conditions de vote nécessaires pour la préparation des actes de la conférence. Le projet de règlement intérieur, proposé par le comité préparatoire, admettait comme acte de la conférence non seulement les conventions établies à l'unanimité mais aussi celles conclues par la majorité des Etats représentés. Cette allusion, dans le projet du règlement, aux décisions qui pourraient être prises à la majorité était proposée pour remédier aux inconvénients provenant du fait que quelques Etats peuvent mettre en échec une résolution prise par une grande majorité.

La question des conditions du vote était examinée par le comité de rédaction nommé par la conférence laquelle a proposé une majorité

différente pour les votes en commission et les votes en séance plénière de la conférence, voici les textes de la proposition :

“Les deux tiers des délégations représentées lors du vote en commission devront se prononcer pour l'adoption des dispositions qui seules pourront être insérées dans des conventions ou protocoles.

“La majorité simple sera suffisante pour l'approbation en séance plénière de la conférence, de l'ensemble de chacun des projets de convention ou de protocole.

“Toutefois, au cas où en commission, certaines délégations estimeraient désirable d'insérer dans un protocole spécial des dispositions n'ayant réuni que la majorité simple, la commission à la demande d'au moins cinq délégations et à la majorité des deux tiers pourra ainsi en décider.

“Toutes les dispositions adoptées par la commission et qui n'auraient point pris place dans l'un des instruments ci-dessus (conventions, protocoles) seront insérées dans l'acte final.

“Quant aux vœux et recommandations, la simple majorité est suffisante.”

Ce mécanisme proposé a trouvé une forte opposition au sein de la conférence.

M. Politis, le célèbre internationaliste qui représentait la Grèce et qui présidait la commission de la Nationalité, l'a critiquée fortement ; il déclarait que par un pareil mécanisme la minorité de la commission aurait non seulement le droit d'empêcher que telle disposition qui ne lui plaît pas soit insérée dans une convention principale, mais que malgré la prière qui lui est adressée par un certain nombre de délégations, elle pourrait empêcher encore que cette disposition soit comprise dans un protocole spécial que certaines puissances seraient disposées à signer et, ultérieurement, à ratifier. M. Politis a proposé que l'exigence de la majorité des deux tiers ne s'étendit pas à cette demande spéciale que certaines délégations feraient au cas où la majorité des deux tiers ne serait pas acquise, mais qu'on pourrait insérer les dispositions dont il s'agit dans un protocole spécial sur une simple majorité.

L'amendement présenté par M. Politis a été adopté par 18 voix contre 17.

Un troisième point d'ordre général était envisagé par la conférence : c'est la possibilité de formuler des réserves. Les réserves dans les conventions internationales sont toujours une source de difficultés, car il faut toujours considérer que les réserves constituent une exception à une règle générale, d'après laquelle une convention internationale doit être un tout indivisible, mais il était impossible de prévoir cette

règle dans une convention qui a pour objet la codification du droit international. D'autre côté, on ne pouvait pas admettre que des réserves pourront être admises sur chaque article.

La conférence a adopté une solution moyenne : un texte du règlement approuvé par la conférence, précisait que "chaque convention ou protocole contiendrait une disposition indiquant expressément si des réserves sont admises et, *actuellement* sur quels articles elles peuvent porter."

En effet, dans chaque document élaboré par la conférence se trouve un texte spécifiant les articles sur lesquels des réserves sont admises.

Passons maintenant aux documents adoptés par la conférence.

Les documents sont :

(1) Une convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité adoptée à l'unanimité des membres de la commission.

(2) Deux protocoles adoptés à une majorité supérieure aux deux tiers des délégations présentes : l'un sur la question du service militaire des personnes ayant deux ou plusieurs nationalités et l'autre sur la nationalité de l'enfant de père apatride ou de mère de nationalité inconnue.

(3) Un protocole spécial, adopté à la majorité simple sur les rapports de l'apatride avec l'Etat dont il possédait en dernier lieu la nationalité.

(4) Un certain nombre de vœux et de recommandations insérés dans l'acte final de la conférence.

Une vue générale sur les titres de ces documents montre que la conférence n'est pas arrivée à régler toutes les questions de la Nationalité; la commission qui a élaboré ces documents s'est rendu compte dès le début de ses travaux que la matière de la nationalité est des plus délicates et des plus difficiles à régler ; ⁽¹⁾ elle n'a essayé ni d'aboutir à l'uniformité complète des lois, ni de faire disparaître tous les inconvénients de la double nationalité, ni en fin d'éliminer entièrement l'apatride.

Le préambule de la convention élaborée, déclare que ses dispositions sont modestes et qu'elles ne réalisent pas l'idéal vers lequel l'humanité doit s'orienter dans le domaine de la nationalité qui est de supprimer les cas d'apatridie et de double nationalité. Le préambule déclare aussi, que la convention adoptée n'est qu'un premier essai de codification

⁽¹⁾ Voir le Rapport de Monsieur Guerrero, rapporteur de la Commission de Nationalité, p. 2.

progressive, qui tend à régler celles des questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, sur lesquelles une entente internationale était possible.

La convention générale concernant les conflits des lois sur la nationalité étant le document qui a acquis le plus grand nombre de voix est le produit le plus important de la conférence. Nous examinerons ses dispositions tout en tenant compte d'autres instruments de la conférence qui y touchent.

Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la Nationalité :

Cette convention est élaborée pour résoudre certains conflits de lois relatifs à la Nationalité. Dans l'état actuel de la législation moderne, ces conflits sont fréquents parceque chaque Etat détermine en toute indépendance et d'après ses propres intérêts les modes d'acquisition de sa nationalité.

Ces différences, entre les règles adoptées dans les législations des divers pays au sujet de Nationalité, ont ainsi donné naissance à plusieurs sortes de conflits : par l'application de diverses législations, une personne peut posséder la nationalité de deux ou plusieurs Etats et ainsi se produit un conflit qu'on appelle dans ce cas conflit positif.

D'autre côté, une personne peut perdre toute nationalité. En effet, plusieurs législations, comme la législation égyptienne ou la législation française, n'excluent pas assez l'idée d'individus sans nationalité qu'on appelle aussi des apatrides ou des heimathlos. On considère que cet état de choses constitue un conflit négatif. Un des buts que le droit international moderne s'efforce de réaliser, c'est d'empêcher la double nationalité et l'apatridie, et c'est le but que la conférence de la Haye de 1930 avait en vue. La réalisation d'un pareil but est loin d'être facile. La difficulté émane du fait que les questions de la nationalité appartiennent exclusivement aux législations intérieures des Etats ou comme l'a déclaré la cour permanente de justice internationale dans un de ses avis consultatifs, ces questions rentrent dans le domaine réservé à la compétence exclusive des Etats particuliers (*Voir avis Consultatifs de la Cour Permanente de Justice Internationale du 7 février 1922. Recueil des avis Consultatifs, série B, No. 4.*)

Les intérêts politiques qui dominent la matière de la nationalité ont rendu difficile la formation des normes fixes qui puissent restreindre la compétence exclusive des Etats dans ce domaine.

On peut même dire avec le jurisconsulte international M. Rundstein, qui a représenté la Pologne à la conférence (dans un rapport présenté au comité d'experts pour la codification progressive de droit international), que le principe très simple et élémentaire à savoir que chaque personne physique doit avoir une nationalité déterminée, n'est pas admis comme une règle généralement reconnue du droit international, car le phénomène d'apatridie est devenu dans la vie internationale un inconvénient très fréquent ayant pour effet des conflits de lois souvent très compliqués ou même inextricables (Voir Rapport de M. Rundstein au comité d'experts. Publications de la Société des Nations. Questions juridiques 1926, Vol. 1).

Nous montrons ici par quelques exemples comment en effet la diversité des législations sur la nationalité fait engendrer des conflits compliqués.

Commençons par la nationalité d'origine c'est-à-dire la nationalité qu'on acquiert dès la naissance.

On sait qu'il y a deux grands systèmes classiques : celui du *jus sanguinis* d'après lequel l'enfant suit le lien du sang et doit ainsi avoir la nationalité de ses parents; et celui du *jus soli* d'après lequel la nationalité doit être déterminée par le lien de la naissance sur un territoire déterminé.

Ces deux systèmes se partagent le monde et on voit ainsi donner une nationalité déterminée sur la base d'un des deux systèmes dans un pays. alors que des pays étrangers agissent en sens inverse envers la même personne.

Par suite de ces différences de conceptions sur le *jus soli* et le *jus sanguinis*, un enfant qui est considéré par notre loi, comme ayant la nationalité égyptienne, parcequ'il est né d'un père égyptien est également considéré par une autre puissance comme son ressortissant à raison de sa naissance sur son territoire. Quelques législations tâchent, par des dispositions expresses, d'atténuer les inconvénients de cette double nationalité.

Dans la législation française, par exemple, nous trouvons un texte (celui de l'article 9, No. 3 de la Loi du 10 août 1929) d'après lequel "perd sa nationalité le français, même mineur, qui possédant par l'effet de la loi sans manifestations de volonté de sa part, une nationalité étrangère est autorisé sur sa demande par le Gouvernement français à la conserver." Une pareille disposition n'existe pas dans la législation égyptienne.

En outre une récente loi de recrutement promulguée en France en 1928 contient une disposition importante qui a pour but de tempérer

le conflit de double nationalité. Aux termes de l'article 100 de cette loi : "les jeunes gens qui, par le fait de leur naissance à l'étranger, sont à la fois français et ressortissants d'un pays étranger autre que les pays d'Europe et les pays limitrophes de la Méditerranée, sont dispensés du service militaire en temps de paix, s'ils prouvent par production d'un document officiel, soit qu'ils ont satisfait à la loi militaire du pays étranger dont ils sont ressortissants, soit que le service militaire obligatoire n'y est pas institué. Par ce texte, les intéressés (comme les fils de Français d'Amérique) sont dispensés du service actif.

Une autre sorte de conflit de nationalités nous est fournie par le mécanisme de la naturalisation. On sait que la naturalisation est un mode spécial d'acquisition de nationalité sur la demande de l'intéressé, elle n'est pas imposée ni *jus sanguinis* ni *jus solis*, mais c'est un acte souverain de la puissance publique ou en d'autres termes, c'est la concession de la nationalité à un étranger qui la sollicite.

Plusieurs lois n'exigent pas la perte de la nationalité avant l'octroi d'une nouvelle nationalité par la naturalisation, c'est le système de la loi française et de la loi égyptienne. On a proposé en France, en 1889, de stipuler formellement cette exigence, mais la proposition fut rejetée comme contraire à la souveraineté de l'Etat qui ne pouvait pas être restreinte par des lois étrangères. Il y a même des législations qui ne permettent pas la rupture de l'allégeance de leurs nationaux, mais rien n'empêche les autres Etats de les naturaliser. D'autres lois sont allées si loin jusqu'à permettre à leurs ressortissants de se faire naturaliser à l'étranger tout en gardant leur nationalité antérieure. Ainsi la loi allemande sur la nationalité du 22 juillet 1913, dispose dans son article 25, alinéa 2, que : "Ne perd pas sa nationalité l'allemand qui, avant l'acquisition d'une nationalité étrangère, aura obtenu sur sa demande, de l'autorité compétente de son Etat d'origine, l'autorisation écrite de conserver sa nationalité. Avant d'accorder cette autorisation, on devra consulter le consul allemand, c'est la loi connue sous le nom de loi Delbrück ; ce système a été critiqué fortement et le traité de Versailles l'a condamné par son article 278 qui est ainsi conçu :

"L'Allemagne s'engage à reconnaître la nouvelle nationalité qui aurait été ou serait acquise par ses ressortissants, d'après les lois des puissances alliées ou associées, et conformément aux décisions des autorités compétentes de ces puissances soit par voie de naturalisation, soit par l'effet d'une clause d'un traité et à dégager à tous les points de vue, ses ressortissants, en raison de cette acquisition de nouvelle nationalité, de toute allégeance vis-à-vis de leur Etat d'origine."

Certaines législations cherchent à empêcher l'existence d'une double nationalité par suite de la naturalisation en stipulant que la naturalisation doit être refusée aux personnes qui ne sont pas relevées de leurs nationalités originaires. Ce système est adopté par les lois Danoise de 1924, Norvégienne de 1924 et Suédoise de 1924, qui s'accordent toutes sur ce point et déclarent que : "Dans le cas, où d'après la législation du pays auquel appartient le demandeur, il est exigé que celui-ci soit formellement relevé de sa nationalité antérieure, il sera en outre mis comme condition qu'il prouve dans un délai fixe, que cette autorisation lui a été accordée, il peut, néanmoins, pour des raisons spéciales, renoncer à cette condition. D'autres législations prévoient une solution aux conflits de lois qui peuvent se produire entre deux Etats, comme conséquence de la double nationalité de l'un de leurs sujets (*voir* Art. 8 du Code Civil Japonais). ⁽¹⁾

Mais, plusieurs autres législations ne contiennent pas de pareilles stipulations, et alors, il peut arriver que les personnes naturalisées aient deux ou plusieurs nationalités à la fois, donc un conflit de nationalité. Passons maintenant à une troisième catégorie de conflits de nationalité : Le conflit causé par le mariage. On sait que le mariage peut être un mode d'acquisition ou de perte de nationalité.

Plusieurs législations stipulent que la femme doit suivre la nationalité de son mari. C'est la solution de la loi égyptienne (Art. 14 et 15 de la loi sur la nationalité égyptienne), mais ce n'est plus celle de la loi française actuelle. Depuis la loi de 1927, la femme française peut conserver sa nationalité malgré son mariage avec un étranger. C'est le régime adopté dans ces dernières années en plusieurs pays sous l'influence du développement des idées féministes d'après lesquelles la femme doit avoir le même droit que le mari à conserver sa nationalité ; mais ce n'est pas le seul facteur qui a déterminé cette conception, il y en a d'autres tels que l'encouragement du mariage des femmes nationales avec des étrangers en tant que ce mariage ne leur fait pas perdre leurs nationalités ; ce qui a pour effet de réagir contre la dépopulation et l'émigration. Les dispositions de l'ancienne loi française donnaient en principe à la femme la nationalité de son mari.

Ces dispositions étaient fondées, comme le disait Boulay dans l'exposé des motifs de l'ancienne législation, sur la nature même du mariage

(1) La teneur de l'article 8, alinéa 2 du Code Civil Japonais est :

"Celui qui a, en même temps, la nationalité étrangère est soumis à la loi de l'Empire et celui qui a double nationalité étrangère est soumis à la loi dont il a acquis le plus récemment la nationalité."

qui de deux êtres n'en fait qu'un, en donnant la prédominance à l'époux sur l'épouse. Weiss disait que le mariage doit donner aux époux une patrie commune. Des auteurs modernes critiquent la nouvelle législation française à ce sujet ; le professeur Niboyet dit que cette réforme est le fruit de la propagande féministe et d'un esprit de logique très superficiel (Niboyet, *Manuel de Droit International privé*, p. 192). D'autres auteurs (M. M. Léon Julliot de la Morandière et Henri Batifol) déclarent, dans un commentaire, fait sur la loi française du 10 août 1927 (supplément au *Manuel de Surville*) que l'esprit de la loi nouvelle n'est pas d'abandonner le principe de la communauté de nationalité des époux ; au contraire, la loi le respecte en cherchant à amener le père étranger à se faire naturaliser français parce-qu'il se trouvera chef d'une famille française en fait et où tout le monde sera français en droit sauf lui. Donc, d'après ces auteurs, les rôles sont renversés, c'est désormais le mari qui suivra la femme, or c'est du féminisme dans toute son acception. La France n'est pas seule à admettre le principe de l'indépendance des époux, quant à leur nationalité respective ; après la guerre, divers Etats ont adopté le même principe, par exemple les Etats-Unis d'Amérique, la Russie des Soviets et l'Argentine. Donc les législations concernant l'effet du mariage sur la nationalité ne sont pas les mêmes ⁽¹⁾. Dans ces conditions, si par exemple le mari est égyptien, la nationalité égyptienne est attribuée d'après la loi égyptienne à sa femme française ; alors que d'après sa législation, la femme continue à conserver sa nationalité originaire ; ainsi plusieurs conflits naîtront.

(1) Nous mettrons ici les textes de la loi française et de la loi égyptienne.

L'article 8 de la loi française est ainsi conçu :

La femme étrangère qui épouse un français n'acquiert la qualité de française que sur sa demande expresse, ou si en conformité des dispositions de sa loi nationale, elle suit nécessairement la nationalité de son mari.

La femme française qui épouse un étranger conserve la nationalité française à moins qu'elle ne déclare expressément vouloir acquérir, en conformité de la loi nationale du mari, la nationalité de ce dernier.

L'article 14 de la loi égyptienne est ainsi conçu :

La femme étrangère qui épouse un égyptien devient égyptienne. Elle ne perd pas la nationalité égyptienne à la dissolution du mariage, à moins que, ayant sa résidence habituelle à l'étranger elle ne recouvre sa nationalité d'origine en vertu de la loi réglant cette nationalité.

La femme égyptienne qui épouse un étranger perd la nationalité égyptienne, lorsque par le fait du mariage, elle acquiert la nationalité de son mari en vertu de la loi réglant cette nationalité. Dans le cas de dissolution du mariage, la femme peut, si elle a sa résidence habituelle en Egypte ou si elle vient s'y fixer, recouvrer la nationalité égyptienne en déclarant sa volonté à cet effet.

Voilà quelques formes de conflit positif de nationalité, parlons maintenant du conflit négatif qui est relatif à l'apatridie :

L'apatridie comme nous avons dit plus haut est très fréquente à cause de la diversité des législations concernant la nationalité ; prenons pour exemple le mécanisme de la naturalisation, il peut conduire à l'apatridie : plusieurs législations prescrivent que pour acquérir leur nationalité par la naturalisation il faut que la personne renonce à sa nationalité originaire ; alors, si en conformité de cette condition, une personne après avoir renoncé à sa nationalité pour pouvoir en acquérir une autre, voit sa demande de naturalisation définitivement refusée, elle devient apatride *heimathlos*. Aussi, plusieurs Etats déclarent déchus de leur nationalité certains ressortissants sans s'assurer qu'ils ont acquis une nationalité étrangère ; une pareille déchéance est possible d'après la loi égyptienne (Art. 10 et 13 de la loi égyptienne sur la nationalité) et d'après la loi française (Art. 9).

Cette sorte de dénationalisation est critiquée par plusieurs juristes (voir Pillet et Niboyet 2ème. édition, p. 219).

D'abord, elle permet de créer des apatrides ; de plus, elle est dans la majorité des cas inexécutable et elle manque souvent à son but qui est de pouvoir expulser ces individus, parce que les autres Etats ne sont pas tenus de les recevoir sur leurs territoires et il en résulte que leur ancienne patrie doit les garder. Nous nous rappelons le fameux bateau sud-américain qui voyageant pendant le premier trimestre de l'année (1932) avec des expulsés à bord, a essayé de les débarquer dans les ports d'escale sans qu'aucun Etat ne veuille accepter cette marchandise indésirable. Ainsi le résultat, est que l'Etat originaire des dénationalisés est obligé de les conserver. Quel intérêt présente alors la déchéance qu'ils ont subie ?

Les exemples précités nous montrent comment les conflits de nationalités peuvent se produire.

Voyons maintenant quelles sont les solutions prévues par la convention de la Haye :

Principes généraux établis par la convention

La convention commence par la confirmation du principe général d'après lequel les questions de nationalité relèvent de la souveraineté de chaque Etat.

L'article premier le déclare formellement : " Il appartient à chaque Etat," dit le texte de l'article, de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux. Mais le texte ne s'est pas arrêté à ce point, il ajoute

que cette législation doit être admise par les autres Etats pourvu qu'elle soit d'accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité.

La convention a ainsi retenu l'idée que la législation d'un Etat pour être reconnue par d'autres Etats doit se conformer au droit international.

Le comité préparatoire, après avoir mis comme base de discussion le principe de la souveraineté en matière de nationalité avait, proposé que toute question relative à l'acquisition ou à la perte par un individu, d'une nationalité déterminée, doit être tranchée conformément à la législation de l'Etat dont la nationalité est prétendue ou contestée. Mais cette règle ne s'accorde pas avec le principe de la souveraineté suivant lequel l'Etat doit appliquer sa propre législation pour savoir si un individu possède ou non sa nationalité sans se soucier des prétentions que celui-ci pourrait avoir pour se prévaloir d'une nationalité étrangère. La conférence a adopté dans l'article 2, une autre règle qui porte que "toute question relative au point de savoir si un individu possède la nationalité d'un Etat, doit être résolu conformément à la législation de cet Etat." Par conséquent, pour décider si un individu est égyptien on n'a qu'appliquer la loi égyptienne.

Une autre question se pose : est-ce que cet article règle aussi la matière des preuves de l'acquisition ou de la perte de la nationalité ? dans l'affirmation, la même loi doit s'appliquer pour le fond et les moyens de preuves. Malgré le texte général de l'article 2, il n'embrasse pas les questions des preuves ; la conférence a exprimé dans l'acte final un vœu ainsi posé : "La conférence attire l'attention des Etats sur l'utilité d'examiner à une prochaine conférence les questions ayant trait à la preuve de la nationalité. Il serait hautement désirable de déterminer la valeur juridique des certificats de nationalité délivrés ou à délivrer par les autorités compétentes et de fixer les conditions de leur reconnaissance par les autres Etats."

Double Nationalité

Voyons maintenant comment la conférence a traité la question de double nationalité.

L'article 3 de la convention stipule que :

" Sous réserve des dispositions de la présente convention, un individu possédant deux ou plusieurs nationalités pourra être considéré par chacun des Etats dont il a la nationalité comme son ressortissant."

On observe que ce texte ne parle que d'une faculté et qu'il s'étend à tous ceux qui ont acquis deux nationalités quelle que soit la manière de cette acquisition ; qu'une de deux nationalités soit acquise par la naturalisation ou par application du *jus soli* ou du *jus sanguinis*, le double national pourra être traité par chacun des Etats intéressés comme son ressortissant. La délégation des Etats-Unis à la conférence voulait limiter la faculté donnée par l'article 3 aux cas de nationalités d'origine, c'est-à-dire des nationalités acquises à la naissance ; les personnes qui ont deux nationalités dont l'une est acquise par la naturalisation ne doivent pas tomber, dans l'opinion de la délégation américaine, sous la portée de cet article. Cette attitude avait pour raison l'état de la législation aux Etats-Unis en ce qui concerne la naturalisation ; cette législation n'admet pas qu'une personne qui, ayant quitté son pays, s'est établie d'une façon permanente dans un autre pays et en a acquis la nationalité, puisse encore être considérée comme ressortissant de son pays d'origine.

On peut dire enfin que le texte de l'article 3 est superflu. Comme l'a observé au sein de la Commission de la Nationalité le délégué d'Egypte S.E. Mourad Sid Ahmed Pacha,⁽¹⁾ ce texte contient une règle qui résulte de celle qui est formulée à l'article premier et qui consiste à déclarer que les Etats sont libres de légiférer dans la matière de Nationalité. Néanmoins, plusieurs délégués estimaient que si ce texte n'est pas indispensable, il n'en est pas moins utile, parcequ'il précise dans le cas de la double nationalité le sens de l'article 1er.

Un des conflits de souveraineté que la double nationalité pourrait faire naître, a retenu l'attention de la conférence : c'est la question de la protection diplomatique que chaque Etat peut exercer en faveur de l'un de ses nationaux. Il y a trois systèmes pour résoudre ce conflit :

(1) Donner à chaque Etat le droit d'exercer cette protection diplomatique vis-à-vis de l'autre en question. Ce système peut être considéré comme conséquence de la souveraineté des Etats ;

(2) Donner ce droit de protection à un des deux Etats intéressés et ici une divergence de vues existe ; pour les uns c'est l'Etat de la nationalité effective du double national et pour les autres c'est l'Etat où le double national a sa résidence habituelle.

(3) Refuser à tous les deux Etats en question le droit de protéger diplomatiquement le double national, parce qu'aucun d'eux ne peut se prévaloir d'un pareil droit sur l'autre.

⁽¹⁾ Voir Procès-verbaux de la 1ère Commission, p. 47.

C'est le troisième système qui a été adopté par la conférence et par l'article 4 ; elle a stipulé qu' "un Etat ne peut exercer sa protection diplomatique au profit d'un de ses nationaux à l'encontre d'un autre Etat, dont celui-ci est aussi le national."

Mais ce texte ne vise que la relation entre les Etats mêmes, dont la personne possède la nationalité. Reste la question de savoir comment le double national sera traité par un Etat tiers ; en d'autres termes, quelle est la nationalité que l'Etat tiers devra choisir ?

Ici encore il y a plusieurs systèmes :

(1) Donner le choix à l'individu ; ce choix, une fois fait, devient définitif ;

(2) Laisser le choix à l'appréciation de l'Etat tiers ;

(3) Soumettre le double national à la législation du pays dont il a acquis en dernier lieu la nationalité ;

(4) Donner la préférence à une des législations en conflit d'après un critère précis qui pourrait être, soit la résidence habituelle du double national dans un des pays dont il est ressortissant, soit d'autres circonstances qui font apparaître la nationalité que l'individu pratique d'une manière active, comme le service militaire ou l'acceptation d'une fonction publique. C'est ce dernier système qui a été adopté par la conférence ; il est visé par l'article 5.

"Dans un Etat tiers, l'individu possédant plusieurs nationalités, devra être traité comme s'il n'en avait qu'une. Sans préjudice des règles de droit appliquées dans l'Etat tiers en matière de statut personnel et sous réserve de conventions en vigueur, cet Etat pourra, sur son territoire, reconnaître exclusivement parmi les nationalités que possède un tel individu, soit la nationalité du pays dans lequel il a sa résidence habituelle et principale, soit la nationalité de celui auquel d'après les circonstances, il apparaît comme se rattachant le plus en fait."

Pour parer aux inconvénients de la double nationalité, plusieurs propositions ont été étudiées par la conférence mais aucune règle précise n'a été adoptée. La convention reconnaît, néanmoins, au double National, la faculté de renoncer à l'une ou l'autre de ses nationalités de la manière suivante :

Article 6.—Sous réserve du droit pour un Etat d'accorder une plus large faculté de répudier sa nationalité, tout individu possédant deux nationalités acquises sans manifestation de volonté de sa part, pourra

renoncer à l'une d'elles avec l'autorisation de l'Etat à la nationalité duquel il entend renoncer.

Cette autorisation ne sera pas refusée à l'individu qui a sa résidence habituelle et principale à l'étranger, pourvu que soient remplies les conditions requises par la loi de l'Etat à la nationalité duquel il entend renoncer.

Il faut observer, que la législation de certains Etats comme l'Autriche, n'admet d'aucune façon la renonciation de ses ressortissants à leur nationalité. Dans d'autres Etats comme l'Egypte on ne peut perdre la nationalité qu'après avoir préalablement obtenu l'autorisation du gouvernement ; c'est ce qu'on appelle le permis d'expatriation ; dans ces Etats, la répudiation n'aura pas d'effet tant que le dit permis n'est pas accordé.

Signalons en passant que la conférence a émis le vœu suivant, pour faciliter aux double-nationaux la renonciation à l'une des deux nationalités qu'ils possèdent : " La conférence recommande aux Etats d'adopter des mesures législatives en vue de faciliter aux individus ayant à leur naissance plusieurs nationalités, la renonciation à la nationalité du pays dans lequel ils ne résident pas sans faire dépendre cette renonciation de conditions qui ne seraient pas indispensables."

Il ne faut pas perdre de vue que la portée de l'article 6 n'est pas générale ; cet article se limite aux cas de nationalités acquises sans manifestation de volonté de la part du double national. Sont donc exclus de ce texte les individus qui possèdent deux nationalités dont l'une a été acquise volontairement, c'est-à-dire par voie de naturalisation. Cette exclusion a été faite pour satisfaire à certains pays d'immigration comme les Etats-Unis qui n'admettent pas la possibilité d'une double nationalité par suite de la naturalisation, parce qu'ils considèrent que la naturalisation entraîne la perte de la nationalité originaire.

Mais, l'article 6 s'applique-t-il à l'acquisition d'une des deux nationalités par suite du mariage : le texte de l'article est général, il vise les nationalités acquises sans manifestation de volonté et doit alors s'appliquer à la femme mariée ; l'acquisition de la nationalité par suite du mariage dans les pays qui l'admettent n'étant pas volontaire.

En effet, si la volonté existe dans le mariage, c'est plutôt sur l'individualité de l'époux et non sur sa nationalité⁽¹⁾. Dans les pays qui donnent à la femme la nationalité de son mari, cette acquisition doit être considérée comme imposée par la loi.

(1) Voir cependant Weiss : Manuel de droit international privé 1922, p. 158.

Une autre question relative à la double nationalité a été discutée ; c'est la question des obligations militaires de double-nationaux. Un fort courant dans la Commission de la Nationalité a été favorable à dispenser ces personnes du service militaire dans un des pays dont ils sont les ressortissants. La Commission de la Nationalité a décidé de réglementer cette question par un protocole spécial indépendant de la convention, mais qui y serait annexé.

Voici le texte des trois premiers articles de ce protocole.

Article 1.—L'individu possédant la nationalité de deux ou plusieurs pays, qui réside habituellement sur le territoire de l'un d'eux et se rattache en fait le plus à ce pays, sera exempté de toutes obligations militaires dans tout autre de ces pays.

Cette dispense pourra entraîner la perte de la nationalité de tout autre de ces pays.

Article 2.—Sous réserve des dispositions de l'article premier du présent protocole, si un individu possède la nationalité de deux ou plusieurs Etats, et a, aux termes de la législation de l'un d'eux, le droit, au moment où il atteint sa majorité de répudier ou de refuser la nationalité du dit Etat, il sera, pendant la minorité, exempté du service militaire de cet Etat.

Article 3.—L'individu qui a perdu la nationalité d'un Etat et a acquis une autre nationalité, sera exempté d'obligations militaires dans le pays dont il a perdu la nationalité.

L'Egypte est parmi les pays qui ont signé ce protocole.

En vue d'éviter la double nationalité des enfants dont les parents jouissent des immunités diplomatiques, la conférence a internationalisé une règle du droit des gens coutumier d'après laquelle les législations adoptant le *jus soli* ne s'appliquent pas aux enfants précités. On a même envisagé le cas de personnes qui sont assimilées dans quelques pays, quant à l'immunité, aux agents diplomatiques comme les consuls ou les fonctionnaires d'Etats étrangers chargés de missions officielles. Il n'était pas possible d'étendre l'immunité aux enfants des dites personnes, mais afin d'éviter autant que possible la double nationalité de ces enfants, la convention a établi que ceux de ces enfants qui ont deux nationalités par suite de leur naissance peuvent perdre la nationalité du pays où ils sont nés par voie de répudiation ou autrement.

Le texte adopté par la conférence à cet égard est devenu l'article 12 de la convention ainsi conçu :

“ Les dispositions légales relatives à l'attribution de la nationalité d'un Etat, en raison de la naissance sur son territoire, ne s'appliquent pas de plein droit aux enfants dont les parents jouissent des immunités diplomatiques dans le pays de la naissance. La loi de chaque Etat doit permettre que dans le cas où des enfants de consuls de carrière ou de fonctionnaires d'Etats étrangers chargés de mission officielle par leur gouvernement possèdent deux nationalités par suite de leur naissance, ils puissent être dégagés par voie de répudiation ou autrement de la nationalité du pays où ils sont nés à condition toutefois qu'ils conservent la nationalité de leurs parents.” La dernière phrase de l'article, a évidemment pour objet la prévention de l'apatridie.

L'Apatridie :

Voyons maintenant comment la deuxième catégorie de conflits de nationalité, le conflit négatif ou l'apatridie a été envisagée par la conférence.

Nous avons dit plus haut que c'est le mécanisme de naturalisation qui produit souvent l'état d'apatridie. Quelques législations font perdre la nationalité par le permis d'expatriation sans se soucier de savoir si la naturalisation que la personne avait en vue s'est réalisée. Donc si la naturalisation n'a pas lieu l'individu devient heimatlos.

La législation égyptienne est muette sur cette question, elle déclare seulement que l'égyptien qui aura acquis une nationalité étrangère (sauf dans les cas prévus par la loi) sans l'autorisation préalable du Gouvernement égyptien continuera en tous points à être considéré comme égyptien ; mais elle n'a pas déclaré déchues de la nationalité égyptienne les personnes qui ont obtenu un permis d'expatriation, elle n'a pas déclaré aussi que ces personnes ne perdent leur nationalité que s'ils en ont acquis une nouvelle.

Dans d'autres législations, le permis d'expatriation n'est efficace que dans le cas d'acquisition d'une nouvelle nationalité avant l'expiration d'un délai déterminé (par exemple la législation Polonaise). Cette règle a été internationalisée par la convention. L'article 7 stipule :

“ Le permis d'expatriation, en tant qu'il est prévu par une législation, n'entraîne la perte de la nationalité de l'Etat qui l'a délivré, que si le titulaire du permis possède déjà une seconde nationalité, ou, sinon, qu'à partir du moment où il en acquiert une nouvelle. Le permis d'expatriation devient caduc si le titulaire n'acquiert pas une nationalité nouvelle dans un délai fixé par l'Etat qui l'a délivré. Cette dispo-

sition ne s'applique pas dans le cas d'un individu qui, au moment où il reçoit le permis d'expatriation, possède déjà une autre nationalité que celle de l'Etat qui le lui délivre. L'Etat dont la nationalité est acquise par un individu titulaire d'un permis d'expatriation notifiera cette acquisition à l'Etat qui a délivré le permis."

La question de l'apatridie a encore donné lieu à un règlement qui ne figure pas dans la convention parce-qu'il n'a pas réuni la majorité de deux tiers exigée pour qu'il en fit partie. Ce règlement concerne le renvoi à son pays d'origine de l'étranger indigent et sans nationalité. Le gouvernement de la Suisse animée toujours par des sentiments humanitaires et philanthropiques avait souhaité même avant la conférence l'adoption d'une pareille règle, cette règle se trouve aussi dans certains traités tels que : traités entre l'Allemagne et la Suisse, entre l'Allemagne et les Pays-Bas et entre la Suisse et les Pays-Bas.

La Commission de la Nationalité n'a adopté cette règle que par une simple majorité ; elle fait donc l'objet d'un protocole spécial intitulé : Protocole spécial relatif à l'apatridie. Son article 1er est ainsi conçu :

" Si un individu, après être entré en pays étranger, a perdu sa nationalité sans en acquérir une autre, l'Etat dont il possédait, en dernier lieu, la nationalité, est tenu de le recevoir à la demande du pays de séjour :

" (1) Si cet individu est dans un état d'indigence permanente par suite d'une maladie incurable ou pour toute autre cause ;

" (2) Si cet individu a subi, dans le pays de séjour, une condamnation à une peine d'au moins un mois d'emprisonnement qu'il a accompli ou dont il a obtenu remise totale ou partielle.

" Dans le premier cas, l'Etat dont cet individu possédait, en dernier lieu, la nationalité, pourra refuser de le recevoir en s'engageant à pourvoir aux frais d'assistance dans le pays de séjour à partir du trentième jour à compter de la demande.

" Dans le second cas, les frais de transport seront à la charge du pays qui formule la demande de renvoi."

Ce protocole est signé par 16 Etats y compris l'Egypte.

Encore, pour éliminer autant que possible l'apatridie, la convention contient quelques règles concernant certaines catégories d'enfants qui ne peuvent pas acquérir une nationalité par le lien du sang.

Ces catégories sont :

- (1) Les enfants dont aucun des parents n'est connu ;
- (2) Les enfants trouvés ;

(3) Les enfants nés de parents sans nationalité ou de nationalité inconnue ;

(4) Les enfants naturels.

Beaucoup de pays utilisent l'idée du *jus soli* pour attribuer à ces enfants la nationalité du pays de naissance même si le lieu de naissance est inconnu en presumant que la naissance a eu lieu sur le territoire de l'Etat où ils vivent. Ainsi la législation égyptienne considère comme égyptiens les enfants nés en Egypte de père et de mère inconnus. Les enfants trouvés sur le territoire égyptien sont présumés jusqu'à preuve du contraire être nés en Egypte (Art. 6, al. 3 de la loi égyptienne). De pareilles règles sont plus ou moins adoptées par plusieurs législations comme celles de l'Italie, de l'Allemagne, de la Tchécoslovaquie, des Pays-Bas de la Pologne, etc.

La convention a consacré le principe qui est à la base de ces règles. Elle a aussi visé le cas de l'enfant naturel en adoptant un texte qui empêche que l'enfant naturel ne devienne dans certains cas sans nationalité.

Vaici les dispositions de la convention en la matière :

Article 14.—L'enfant dont aucun des parents n'est connu a la nationalité du pays où il est né ; si la filiation de l'enfant vient à être établie, la nationalité de celui-ci sera déterminée d'après les règles applicables dans les cas où la filiation est connue.

L'enfant trouvé est jusqu'à preuve du contraire présumé né sur le territoire de l'Etat où il a été trouvé.

Article 15.—Lorsque la nationalité d'un Etat n'est pas acquise de plein droit par suite de la naissance sur le territoire de cet Etat, l'enfant qui y est né de parents sans nationalité ou de nationalité inconnue peut obtenir la nationalité du dit Etat. La loi de celui-ci déterminera les conditions auxquelles sera subordonnée dans ces cas l'acquisition de sa nationalité.

Article 16.—Si la loi d'un Etat admet qu'un enfant naturel possédant la nationalité de cet Etat, peut la perdre par suite d'un changement d'Etat civil (légitimation, reconnaissance), cette perte sera toutefois subordonnée à l'acquisition de la nationalité d'un autre Etat, d'après la loi de ce dernier relative aux effets du changement d'état civil sur la nationalité.

La conférence s'est occupée d'obvier à l'apatridie qui peut se produire par raison de l'adoption. En effet, l'adoption est aussi, en ce qui concerne la nationalité, une source de conflits des lois; dans certaines législations, comme celle de l'Egypte, elle ne figure pas; dans d'autres en tant que l'adoption par un étranger a pour résultat l'acquisition de la nationalité de l'adoptant, elle entraîne la perte de la nationalité antérieure. C'est la règle adoptée par la législation de la Hollande. La conférence a posé la règle suivante (Art. 17 de la Convention) : " Si la loi d'un Etat admet la perte de la nationalité par suite d'adoption, cette perte sera toutefois subordonnée à l'acquisition par l'adopté de la nationalité de l'adoptant, conformément à la loi de l'Etat dont celui-ci est ressortissant et relative aux effets de l'adoption sur la nationalité."

La nationalité de la femme mariée

Nous avons dit que les législations ne sont pas les mêmes pour les effets du mariage sur la nationalité de la femme. D'après l'ancien système, la femme suit la nationalité du mari, mais ce système s'applique de deux façons différentes :

(1) Dans certaines législations, la femme nationale ne perd sa nationalité que si la loi du mari lui donne la nationalité de celui-ci ; c'est la règle que la législation égyptienne a adoptée en principe (Art. 14, al. 2 de la Loi No. 19 de 1929 sur la nationalité égyptienne).

Certaines autres législations l'admettent aussi comme celles de l'Italie, de la Suisse, de l'Autriche et de la Pologne).

(2) D'autres législations ne subordonnent pas la perte de la nationalité de la femme à la condition qu'elle acquiert celle du mari. Une femme qui se marie avec un apatridie perd sa nationalité sans acquérir une autre, c'est le principe suivi par les législations de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas, de la Hongrie et de la Yougoslavie.

Quant au système plus moderne basé sur l'égalité des sexes, la femme ne suit pas la nationalité de son mari, mais encore ici il y a deux nuances :

(1) La nationalité originaire de la femme n'est pas affectée par le mariage, c'est le cas de la Russie des Soviets et de plusieurs républiques Sud-Américaines ; cette règle est aussi suivie en principe aux Etats-Unis.

(2) La nationalité de la femme dépend de la décision qu'elle prend elle-même ; c'est la règle adoptée par la loi française de 1927.

Plusieurs législations font une combinaison de plusieurs systèmes à la fois : c'est ainsi que la législation des Etats-Unis malgré qu'elle

établit comme règle générale que la femme n'acquiert pas la nationalité du mari, elle donne à la femme américaine qui épouse un étranger la faculté de renoncer à sa nationalité originaire.

La législation des Etats-Unis applique même l'ancien système en ce sens que la femme nationale qui épouse un étranger non susceptible d'être naturalisé comme les personnes de la race jaune perd sa nationalité originaire.

La législation française de 1927 aussi suit plusieurs règles à la fois. En principe, la nationalité de la femme n'est pas affectée par le mariage, mais cette règle comporte quelques exceptions : Ainsi la femme étrangère qui épouse un français et qui, en conformité de sa loi nationale acquiert nécessairement la nationalité de son mari devient française ; aussi la femme française qui épouse un étranger acquiert la nationalité de celui-ci si elle déclare expressément vouloir l'acquérir, en conformité des dispositions de la loi nationale du mari (Arts. 9 et 11 de la Loi du 10 août 1927).

La femme française qui épouse un étranger perd encore sa nationalité lorsque les époux fixent leur premier domicile hors de la France et si la loi du mari impose à la femme sa nationalité (Art. 8, al. 3 de la Loi de 1927).

On voit donc que la diversité de législations en ce qui concerne la nationalité de la femme mariée est très grande. A la conférence, plusieurs tentatives ont été entreprises pour arriver à un accord sur une réglementation internationale de la matière, mais malheureusement ces tentatives ont échoué. Il sera peut être intéressant de savoir que les efforts énergiques des organisations féminines ont suivi la conférence pour la convaincre d'introduire dans la convention les idées modernes d'égalité des sexes ; elles ont même organisé une grande démonstration féminine qui défila devant les conférenciers réclamant pour les femmes mariées ou non, le droit que possèdent les hommes de conserver leur nationalité ou de la changer. La Commission de la Nationalité et le bureau de la conférence ont même recueilli au cours d'une séance spéciale les observations des représentantes de ces organisations féminines qui ont au surplus, présenté un mémoire écrit dans lequel elles ont demandé ⁽¹⁾ :

- (a) que la nationalité d'une femme ne puisse pas être changée par la seule raison, premièrement du mariage, deuxièmement du changement de nationalité du mari pendant le mariage ;

(1) Voir Procès-verbaux de la 1ère Commission (Nationalité), p. 179 et pp. 315-316.

- (b) que le droit d'une femme de garder sa nationalité ou de la changer par naturalisation ou dénaturalisation ne puisse pas être contesté ou restreint par la raison que cette femme est mariée ;
- (c) que la nationalité d'une femme ne puisse pas être changée sans son consentement, sauf dans les mêmes conditions qui permettraient de changer la nationalité d'un homme sans son consentement.

Ces demandes appuyées par une force féminine énergique auraient dû être couronnées de succès, mais cette fois les efforts du beau sexe n'ont pas abouti. La convention élaborée par la conférence n'a pas adopté le principe de l'égalité des sexes en matière de nationalité, elle n'a même pas reconnu le droit de la femme d'opter pour sa nationalité originaire lorsqu'elle fixe son domicile dans son pays d'origine.

Voici les textes adoptés dans la convention :

Article 8.—Si la loi nationale de la femme lui fait perdre sa nationalité par suite de mariage avec un étranger, cet effet sera subordonné à l'acquisition par elle de la nationalité de son mari.

Article 9.—Si la loi nationale de la femme lui fait perdre sa nationalité par suite du changement de nationalité de son mari au cours du mariage, cet effet sera subordonné à l'acquisition par elle de la nationalité nouvelle de son mari.

Article 10.—La naturalisation du mari au cours du mariage n'entraîne le changement de nationalité de sa femme que du consentement de celle-ci.

Article 11.—La femme qui, d'après la loi de son pays, a perdu sa nationalité par suite de son mariage ne la recouvre après la dissolution de celui-ci que si elle en fait la demande et conformément à la loi de ce pays. Dans ce cas, elle perd la nationalité qu'elle avait acquise par suite de son mariage.

Ces textes, malgré leur modestie, constituent une réglementation utile ; ils ont pour effet d'éviter autant que possible l'apatridie ou la perte de toute nationalité par raison du mariage. Le dernier article (Art. 11) se rapporte aussi à un cas de double nationalité en ce qui concerne la femme qui demande la réintégration de sa nationalité d'origine après la dissolution du mariage : le texte stipule qu'elle perd, dans ce cas, la nationalité qu'elle avait acquise par le mariage.

Signalons que les textes adoptés par la conférence, en ce qui concerne la perte de la nationalité par raison du mariage, s'accordent avec la

législation égyptienne. D'après celle-ci, la femme égyptienne qui épouse un étranger ne perd sa nationalité que si par le fait du mariage elle acquiert la nationalité de son mari en vertu de la loi réglant cette nationalité (Art. 14, al. 2 de la loi égyptienne).

Aussi, d'après la législation égyptienne, l'acquisition par un égyptien d'une nationalité étrangère a pour effet de faire perdre la nationalité égyptienne à sa femme pourvu qu'elle acquière la nationalité de son mari en vertu de la loi réglant cette nouvelle nationalité et à moins qu'elle ne déclare dans l'année de la dite acquisition vouloir conserver sa nationalité égyptienne (Art. 16, al. 2). Le texte égyptien qui donne à la femme le droit de conserver sa nationalité dans ce cas est identique à celui de la convention que subordonne au consentement de la femme le changement de sa nationalité par raison de naturalisation de son mari au cours du mariage.

La loi égyptienne s'accorde en plus avec la convention en ce qui concerne la réintégration par la femme de la nationalité originaire après la dissolution du mariage ; elle stipule que la femme étrangère qui devient égyptienne par son mariage avec un égyptien ne perd pas la nationalité égyptienne à la dissolution du mariage, à moins que, ayant sa résidence habituelle à l'étranger, elle ne recouvre sa nationalité d'origine en vertu de la loi réglant cette nationalité. On voit que ce texte évite à l'instar de celui de la convention la double nationalité qui pourrait se produire dans un pareil cas.

La naturalisation

Les principales questions que la conférence a envisagées relativement à la naturalisation peuvent être resumées en trois points :

(1) Les conditions auxquelles un Etat pourra subordonner la perte de sa nationalité par l'acquisition d'une autre nationalité par voie de naturalisation ;

(2) L'effet de la naturalisation des parents sur la nationalité des enfants ;

(3) Le retrait de la naturalisation.

La perte d'une nationalité par l'acquisition volontaire d'une autre

Il y a deux grands systèmes qui ont été soumis à la discussion de la conférence :

Le premier système exige l'octroi du permis d'expatriation et que quelquefois d'autres conditions pour que les nationaux puissent perdre

leur nationalité. C'est le système adopté spécialement par les pays d'émigration, il est aussi consacré par la loi égyptienne sur la nationalité (Art. 12). Ce système a pour objet d'empêcher qu'un national ne renonce à sa nationalité pour échapper à certaines obligations.

Le deuxième système qui est suivi particulièrement par certains pays d'immigration comme l'Amérique, pose que la naturalisation à l'étranger entraîne la perte de la nationalité antérieure. Ce système est basé sur la liberté de chaque personne de changer d'allégeance.

La conférence n'est pas arrivée à un rapprochement entre ces systèmes ; elle s'est contentée d'exprimer un vœu à cet égard dont voici le texte :

“ Il est désirable que les Etats appliquent le principe que l'acquisition d'une nationalité étrangère, par voie de naturalisation, entraîne la perte de la nationalité antérieure. Il est également désirable, tant que le principe ci-dessus ne sera pas universellement appliqué, que les Etats avant d'attribuer leur nationalité par voie de naturalisation se préoccupent de savoir si l'intéressé a rempli ou est en mesure de remplir les conditions requises par la loi de son pays pour la perte de sa nationalité.”

Il y a lieu de noter que l'Egypte a effectivement réalisé la seconde partie de ce vœu. Le Contentieux de l'Etat, par un avis donné en mars 1931, a recommandé que le Gouvernement égyptien, avant d'accepter la demande de naturalisation, s'assure que le demandeur a rempli les conditions requises par la loi de son Etat d'origine ou qu'il a exécuté ses obligations envers cet Etat.

L'effet de la naturalisation des parents sur la nationalité de leurs enfants

Il y a aussi à propos de cette question de multiples divergences entre les législations des divers Etats :

Pour quelques Etats, la naturalisation ne s'étend pas aux enfants, elle est individuelle ; c'est le principe adopté par quelques législations Sud-Américaines et par la législation Soviétique. La Grande-Bretagne a aussi adopté en partie ce système ; seuls les enfants dont le nom figure dans le certificat de naturalisation “*Certificate of naturalisation*” acquièrent la nouvelle nationalité de leurs parents. Mais dans la plupart des législations, c'est le principe contraire qui est adopté. Les effets de la naturalisation des parents s'étendent à leurs enfants ; néanmoins plusieurs de ces législations font des exceptions à l'égard de certaines catégories de personnes telles que les enfants résidant à l'étranger qui conservent leur nationalité d'origine. C'est le système des législations des Etats-Unis, de l'Italie, du Japon : il est aussi suivi par la loi égyptienne dont l'article 16 stipule que les enfants mineurs d'un père étranger

qui acquiert la nationalité égyptienne deviennent égyptiens à moins qu'ils n'aient leur résidence habituelle à l'étranger et ne conservent selon la loi du pays dont ils sont ressortissants leur nationalité étrangère.

La convention adopte, comme règle générale, le principe d'après lequel, la naturalisation des parents étend ses effets à leurs enfants, mais elle permet à chaque Etat d'écarter cette règle en tout ou en partie. Voici le texte posé à cet égard.

Article 13.—“La naturalisation des parents fait acquérir à ceux de leurs enfants, qui sont mineurs d'après la loi de l'Etat qui accorde la naturalisation, la nationalité de cet Etat. La loi du dit Etat peut déterminer les conditions auxquelles est subordonnée, dans ce cas l'acquisition de sa nationalité. Dans les cas où la loi d'un Etat n'étend pas les effets de la naturalisation des parents à leurs enfants mineurs, ceux-ci conservent leur nationalité.”

Il est à noter que la dernière partie de cet article a pour objet d'empêcher qu'un enfant mineur puisse être apatride.

Par cet article, la conférence s'est prononcée formellement sur la législation d'après laquelle les enfants doivent être considérés comme mineurs : C'est la législation du pays de naturalisation. Sur ce point, la convention s'écarte de la loi égyptienne. D'après l'article 19 de celle-ci, la majorité prévue par la loi sur la nationalité sera déterminée par la législation du pays auquel ressortit l'individu au moment de sa demande.

Le retrait de la naturalisation

La Commission de la Nationalité a examiné une proposition qui tendait à empêcher l'Etat qui accorde la naturalisation de la retirer sauf dans certains cas déterminés. Elle a décidé de ne pas insérer cette proposition dans la convention tout en rappelant dans son rapport qu'elle s'en rapporte aux sentiments de justice des Etats pour qu'ils fassent de leur liberté de retrait l'usage le plus raisonnable et le plus limité possible.

Il est à observer que la loi égyptienne prévoit la possibilité de retrait de la naturalisation dans des cas limitativement énumérés * et rien que

* Ces cas, d'après l'article 10, de la Loi No. 19 de 1929 sont :

Si l'individu :

(1) a acquis la nationalité égyptienne sur la base de déclarations mensongères soit par des moyens frauduleux ;

(2) a été condamné en Egypte, à une peine criminelle ou à deux années d'emprisonnements au moins ;

(3) a commis un acte de nature à porter atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ; à l'ordre établi de Gouvernement ou à l'ordre social en Egypte ;

(4) si par des discours, des écrits ou tous autres moyens de publication il propage des idées subversives contraires aux principes fondamentaux de la constitution.

dans les cinq ans qui suivent la naturalisation. La législation égyptienne a voulu faire de cette période une sorte de condition résolutoire ou une période d'épreuve. Cette condition dûment remplie, la naturalisation deviendra définitive.

CONCLUSION

Voilà un résumé de cette nouvelle réglementation de la question de nationalité que la première conférence de codification a entreprise en 1930. A-t-elle réalisé l'objet pour lequel elle s'est réunie et qui d'après la résolution de l'assemblée de la S.D.N. tenue le 24 septembre 1927, est de ne pas se borner à l'enregistrement pur et simple des règles existantes, mais de tendre autant que possible à les adopter aux conditions actuelles de la vie internationale. On se contredirait avec les faits si l'on soutenait que la conférence a complètement réalisé son but. En effet, les dispositions qu'elle a élaborées sont modestes et elles comportent des concessions qui permettent aux Etats de s'éloigner de plusieurs règles générales y établies.

La conférence a voulu, par ces concessions, tenir compte des lois nationales qui n'admettent pas actuellement les règles générales qu'elle a consacrées et ainsi l'unification de droit qui a été le but essentiel de sa réunion ne s'est pas effectué.

Le rapporteur de la commission de nationalité a constaté que " la conférence s'est heurtée aux obstacles presque insurmontables que constituent les divergences des législations et aussi la tendance plus ou moins marquée des délégations à faire prévaloir chacune la législation de son pays.

En outre, tous les documents élaborés admettent la possibilité pour chaque Etat d'exclure de son acception telle ou telle des dispositions réglementant la matière au moyen de réserves expresses. Les dispositions ainsi exclues ne pourront être opposées à l'Etat ayant formulé de telles réserves contre un autre Etat contractant.

Malgré qu'il ait été généralement reconnu que les Etats devraient limiter le plus possible leurs réserves, il faut avouer que, par cette possibilité de faire des réserves, l'unité des conventions élaborées par la conférence est battue en brèche.

Mais il serait injuste de considérer que la conférence n'a abouti qu'à un échec. Si elle n'a pas établi actuellement un règlement proprement dit du problème de la nationalité, elle a quand même posé plusieurs

dispositions qui constituent un apport aussi important qu'utile pour une réglementation future plus complète.

Une partie de l'œuvre de la conférence est particulièrement intéressante ; c'est la partie relative aux vœux. Il y en a qui sont vraiment importants parce qu'ils démontrent les tendances modernes de droit international et l'idéal vers lequel la codification future devra s'orienter.

Voici quelques uns de ces vœux :

(1) En ce qui concerne la double nationalité, la conférence a exprimé le vœu suivant :

“ La conférence à l'unanimité estime hautement désirable que les Etats s'efforcent, dans l'exercice de leur liberté de réglementation en matière de nationalités, de réduire autant que possible les cas de double-nationalité, et que la Société des Nations envisage les moyens de réaliser une entente internationale au sujet de la solution de différents conflits résultants du fait qu'un individu possède deux ou plusieurs nationalités.”

(2) En vue de réduire autant que possible l'apatridie, la conférence a émis un vœu semblable à celui qui concerne la double nationalité. La conférence recommande aussi aux Etats d'examiner s'il serait désirable que dans les cas où un individu perd sa nationalité sans acquérir une autre, l'Etat dont il possède en dernier lieu la nationalité doive l'admettre sur son territoire à la demande du pays où il réside et à des conditions autres que celles spécifiées au protocole spécial relatif à l'apatridie adopté par la conférence.

(3) A propos de la question de la nationalité de la femme mariée, la conférence malgré qu'elle n'ait consacré dans la convention le principe de l'égalité des sexes a cependant adopté le vœu suivant :

“ La conférence recommande aux Etats l'examen de la question de savoir s'il ne serait pas possible :

“(a) de consacrer dans leurs droits le principe de l'égalité des sexes en matière de nationalité en prenant particulièrement en considération l'intérêt des enfants ;

“(b) et de décider spécialement que désormais, la nationalité de la femme ne sera pas en principe affectée sans son consentement, soit par le seul fait de son mariage, soit par celui du changement de nationalité de son mari.”

La conférence par ce vœu a fait siennes les propositions qui lui ont été présentées par les organisations féminines ; elle n'a pas manqué à l'hommage dû à leur sexe.

Nous voilà à la fin de notre étude sur l'œuvre de la conférence de la Haye. Quoi qu'on en dise, la réglementation de droit international est devenue possible, grâce à cette conférence. Ne nous attendons pas qu'une propre réglementation puisse être faite promptement. La tâche est loin d'être facile ; il s'agit ici de fixer le droit international. Une réglementation issue d'une conférence de codification ne peut pas être un chiffon de papier, elle devra avoir une force qu'aucun Etat ne pourra méconnaître. Une pareille réglementation doit donc être lente et progressive, mais il fallait commencer et faire le pas qui coûte le plus, et c'est ce qu'a entrepris la première conférence de la Haye. Aussi, par son œuvre, la codification de droit est entrée dans l'ère des réalisations pratiques.

MOHAMED ABDEL MONEIM RIAD.



INTRODUCTION AUX PRINCIPES DU DROIT PÉNAL DE LA RÉPUBLIQUE DES SOVIETS

PAR

D. BOURKSER

DOCTEUR EN DROIT

Tout le développement du droit pénal en Russie au cours du XIX^e siècle est caractérisé par une tendance à la démocratisation. Si sous le règne de deux premiers empereurs de ce siècle, les différences de traitement auquel ont été soumis les criminels appartenant aux diverses classes furent encore assez évidentes, l'époque des grandes réformes de l'empereur Alexandre II y apporte un changement radical. L'émancipation des paysans en 1861, et la modification profonde de tout le système judiciaire en 1864 amenèrent l'abolition presque complète des distinctions, qui jusqu'à ce moment séparaient les différentes classes de la population. L'introduction d'une procédure pénale, inspirée surtout de la législation française, l'institution du jury, dont les verdicts n'étaient pas susceptibles d'appel, le principe de l'inamovibilité des juges, la publicité des débats — toutes ces réformes étaient destinées à garantir le maximum d'équité en ce qui concerne la distribution de la justice. L'inculpé et le témoin n'étaient plus aux yeux du tribunal les représentants de telle ou telle classe, mais des personnes dont l'individualité seule devait être prise en considération.

La révolution de novembre 1917, c'est-à-dire la révolution organisée par le parti communiste, vint brusquement interrompre ce développement organique. La guerre déjà, avec son régime d'exception avait — aussi bien en Russie que dans les autres pays belligérants — sensiblement affecté le sens moral de la population. La destruction de la propriété, les sacrifices énormes en vies humaines, avaient porté une atteinte sérieuse au respect des normes, créés surtout pour la protection de ces biens. Lorsqu'en automne 1917, les masses de soldats démobilisés se ruèrent du front vers l'intérieur du pays, leurs conceptions sur l'inviolabilité de la propriété privée et sur la valeur de la vie humaine étaient bien différentes de celles, que leur furent propres tant qu'ils étaient des citoyens paisibles.

Les années de la guerre civile avaient encore accentué ce mépris des intérêts particuliers, d'autant plus que les actions, considérées en temps

normal comme criminelles, restaient pour la plupart impunies—soit en raison de l'absence d'autorités compétentes, soit parce que ces autorités les jugeaient nécessaires, manifestant même parfois à l'égard de leurs auteurs une vive approbation. Sans doute, certains crimes n'échappèrent pas à la punition ; mais lorsqu'il s'agissait de leur repression, il n'était plus de code pour régir la procédure et le châtiment. Seule la " conscience révolutionnaire " agissait en suprême juge, n'offrant aucune garantie— fût-ce la plus élémentaire—dans ces circonstances exceptionnelles, où trop souvent la même personne ou le même groupe de personnes se chargeaient de l'instruction, du jugement et de son exécution.

C'est dans cette trouble époque qu'il faut rechercher les sources du Droit pénal des Soviets et ses conceptions bien souvent bornées s'expliquent par le recul de la civilisation—la suite de la guerre mondiale et de la guerre civile



Lorsque le pouvoir central eut consolidé, vers la fin de l'année 1919, ses positions politiques, une tendance se manifesta en vue de la réglementation et de l'unification des normes disparates, créées souvent *ad hoc*, qui régissaient alors la distribution de la justice. D'autre part, les efforts déployés pour arriver à la centralisation politique, si caractéristique du Gouvernement des Soviets, étaient en pleine contradiction avec la création de nouvelles normes par les tribunaux locaux. Toutefois, lors de la réalisation des projets de code pénal, il ne fut pas question de tirer partie de l'expérience de l'époque antérieure à la révolution et d'adapter les anciens principes au nouveau régime. Tout au contraire, les codes de diverses républiques, constituant l'Union Soviétique, rédigés dans le courant des années 1920-1922 et sensiblement modifiés en 1926 et plus tard, ne furent essentiellement qu'une systématisation des normes, créées au cours de la guerre civile⁽¹⁾. Ces codes ne visaient nullement à l'élaboration d'un droit absolu, mais issus de la guerre civile et de la lutte des classes ils étaient tous empreints d'une tendance purement utilitaire. Le nouveau droit pénal avait comme tâche suprême la sauvegarde des positions conquises par le prolétariat, le maintien du nouvel ordre institué : " Le crime est l'action ou l'inaction

(1) N. Skripnik " La politique pénale des Soviets " (russe) p. 7.

nuisible à la société, dirigée contre le régime des Soviets ou de nature à troubler l'ordre institué par le pouvoir des ouvriers et des paysans.⁽¹⁾"

Ainsi la doctrine matérialiste dans sa conception primitive se soucie fort peu des intérêts et du sort de l'individu, car seule la protection ou la punition des représentants de telle ou telle classe est prise en considération. Ce rôle du droit est mis en évidence par la formule lapidaire d'un de ses créateurs—du Commissaire pour la justice en Ukraine : " Le droit pénal des Soviets possède un caractère social, anti-individuel ce qui fait qu'il se trouve entièrement opposé au droit des pays gouvernés par la bourgeoisie, droit basé sur les principes individualistes propres à toute société bourgeoise."⁽²⁾

Ces tendances dont le code est imprégné déterminèrent (et déterminent encore) souvent l'attitude des tribunaux, qui considèrent ne pas pouvoir appliquer les mêmes normes au criminel, qui par ses actes et surtout par son origine doit être mis au nombre des ennemis du prolétariat et à tout autre individu qui, quoique reconnu coupable, appartient à la classe ouvrière et, partant, ne peut aspirer au rétablissement du régime capitaliste. Bien que ce point de vue, poussé à l'extrême et aboutissant en pratique à l'acquittement de nombreux criminels " en considération de leur origine prolétarienne" ait été vivement combattu par la doctrine⁽³⁾, le code en vigueur réserve au juge une marge considérable pour l'appréciation de la culpabilité et de ses conséquences. Ainsi le paragraphe 45 du Code pénal de la R.S.F.S.R. déclare explicitement, que quand il s'agit de déterminer la mesure de la protection sociale—expression qui a supplanté le mot châtiment—les juges doivent tenir compte : (a) des indications de la partie générale du code ; (b) des limites indiquées dans la partie spéciale, traitant du crime en question et enfin (c) de leur conscience socialiste. Il ne faut pas perdre de vue, que seules les personnes irréprochables au point de vue de leur extraction prolétarienne et de leur mentalité socialiste sont appelées aux fonctions de juge ; dès lors on conçoit facilement, que les suggestions contenues dans le code ne restent pas lettre morte. D'ailleurs le tribunal possède un droit discrétionnaire très étendu : ainsi un individu, acquitté par le tribunal, mais considéré comme dangereux à cause

(1) Paragraphe 6 du Code Pénal de la R.S.F.S.R., édition 1926.

(2) N. Skripnik, *op. cit.*, pp. 16, 41.

(3) Voir : Chirvindt " Droit pénitentiaire des Soviets " (Russe) pp. 8-10. Prof. Issaëff " Principes du droit pénal de l'U.S.S.R. " (Russe) pp. 79-84.

de ses tendances sociales, peut être déporté sans autres formes de procès⁽¹⁾.

*
* *

Le législateur soviétique insiste sur la différence profonde qui existerait entre la manière de traiter le problème pénitentiaire dans la République des Soviets et dans les pays soumis au régime capitaliste. Tandis que dans ces derniers pays, le but principal à atteindre serait le châtiement du criminel et la prévention générale, le Code pénal des Soviets, en supprimant le mot châtiement et en le remplaçant par le terme, "mesure de protection sociale" aurait complètement renoncé à l'idée de vengeance et aspirerait surtout à la rééducation du criminel⁽²⁾. La Société, la communauté des travailleurs doit être protégée contre les éléments antisociaux, mais sans que les moyens de cette protection comprennent un élément de vengeance et une réaction pénible à la personne du criminel.

Bien entendu, on ne trouve rien de nouveau dans ce principe : depuis Beccaria et son école, la notion de défense sociale s'est substituée à l'idée de vengeance et la prévention spéciale est le but principal de toute législation moderne. Mais nous voudrions plutôt attirer l'attention sur le fait, que la législation soviétique n'a presque rien inventé d'original sous le rapport des peines se contentant le plus souvent d'un simple changement de terme. La prison, les travaux forcés, la déportation, certaines formes de peines privatives de droits civils, enfin la peine de mort⁽³⁾, ont été empruntés à l'ancien régime. Parmi les peines inconnues à ce dernier figurent : la déclaration accusant le coupable d'être ennemi des travailleurs et qui est suivie d'un bannissement perpétuel de la République ; la défense d'occuper certains postes ou d'exercer certaines professions et, enfin, les travaux forcés sans privation de liberté.

(1) Paragraphe 22 des Principes fondamentaux du Droit pénal, qui ont été élaborés et adoptés pour toute l'Union des Républiques des Soviets. Chacune des Républiques a pourtant élaboré son Code pénal, sur les bases du Code de la République Russe, la plus importante. "Les principes fondamentaux" sont compris dans la partie générale de ces codes.

(2) Paragraphe 3 des Principes fondamentaux.

(3) L'ancien Droit pénal Russe ne prévoyait la peine capitale que pour les crimes dirigés contre la personne du Souverain ou d'un membre de sa famille et pour certains crimes politiques.

L'énumération de ces "mesures de protection sociale" prouve qu'il serait difficile de trouver le caractère purement éducatif du fusillement ou de la confiscation de la propriété, prévue par de nombreux paragraphes du Code Pénal.

*
* *

L'application des mesures de protection sociale est réglée par le paragraphe 2 des "Principes fondamentaux du droit pénal" qui stipule, que tous les crimes sont divisés en deux catégories : (a) ceux qui portent atteinte aux fondements mêmes du régime établi par les paysans et les ouvriers et, qui, par conséquent, sont reconnus plus dangereux ; (b) tous les autres crimes. En ce qui concerne la première catégorie, la partie spéciale du code fixe une limite au-dessous de laquelle le tribunal ne peut pas aller en déterminant la "mesure." Pour les autres crimes, la limite maximum est fixée. C'est ici que réside la différence profonde entre l'esprit du législateur des pays démocratiques et celui du législateur soviétique. Tandis qu'en Europe, les délits politiques le plus souvent dépourvus de tout mobile personnel, jouissent d'un traitement privilégié, ... "dans les codes pénaux soviétiques ce n'est ni aux meurtriers, ni aux voleurs, que sont infligées les peines les plus sévères, mais à ceux, dont les agissements sont contraires à la conscience révolutionnaire et aux sentiments du droit révolutionnaire, ou qui nuisent à la masse des travailleurs, constituée en classe dominante pendant la dictature du prolétariat, qui réalise la transition du capitalisme au communisme" (1). La peine capitale est presque exclusivement réservée aux crimes politiques — auxquels toutefois une interprétation très étendue est donnée — et lors des débats relatifs au projet du code actuellement en vigueur, le procureur général Krilenko avait souligné le fait que dorénavant on ne fusillerait que ceux qui s'attaqueraient aux fondements mêmes du régime. Cette sévérité, qui nous ramène à l'époque de l'absolutisme médiéval, nous paraît être un signe du caractère primitif des conceptions légales des dirigeants de la République des Soviets. Nous en trouvons une autre preuve dans leur négation du principe de la légalité des délits et des peines. Tandis que les codes pénaux modernes consacrent en général la règle "*nullum crimen, nulla poena sine lege*" le code pénal de la R.S.F.S.R. (2) dans son paragraphe 16 admet l'administration de la justice

(1) H. Donnedieu de Vabres "La justice pénale d'aujourd'hui" p. 34.

(2) République Soviétique Fédérative Socialiste de Russie.

par analogie : " Si une action quelconque, dangereuse pour la Société, n'est pas prévue directement dans ce code, les limites et le fondement de la responsabilité de cette action seront établis suivant les articles du code, qui prévoient les délits, qui s'en rapprochent le plus." Le même principe est consacré par le paragraphe 3 des " Principes fondamentaux du droit pénal."

On conçoit dès lors aisément ce qu'est la compétence accordée au juge et à sa conscience socialiste ainsi que l'étendue du champ que ce principe ouvre à la création du droit et aux jugements arbitraires.

*
* *

" Le droit pénal de la République des Soviets ne représente pas la modification ou la nouvelle forme d'un droit pénal abstrait ; c'est un droit tout à fait nouveau, profondément différent de l'ancien, opposé à ce dernier à tous les points de vue ". C'est ainsi que le Commissaire de la Justice de l'Ukraine, un des créateurs du droit soviétique contemporain caractérise sa création⁽¹⁾. Et c'est un point de vue sur lequel insistent tous les auteurs russes, dont nous avons eu l'occasion d'examiner les ouvrages. Pourtant il nous semble bien difficile de découvrir l'originalité du code pénal des Soviets et des principes qui l'ont inspiré. Certes, il est profondément différent de l'ensemble des codes modernes, mais il en diffère surtout en ce qu'il représente un pas immense en arrière, une décadence évidente, compréhensible peut être en raison des circonstances tout à fait exceptionnelles, mais qui ne peut être que regrettable aux yeux des partisans du progrès moral.

En effet, pour retrouver les principes distinctifs du code pénal soviétique — l'inégalité devant la loi, l'application de l'analogie, le traitement ultra-sévère des délits politiques — toutes ces normes condamnées aussi bien par la doctrine que par la vie, nous devons retourner à une époque antérieure à la Révolution Française et la Déclaration des Droits de l'Homme. L'historien future du droit pénal soviétique pourra sans encourir le risque d'être accusé d'anachronisme, appliquer à celui-ci la description suivante du droit médiéval : " A toutes ces époques, les peines sont inégales ; elles varient suivant la qualité, le rang des coupables bien plus que suivant la nature de leur crime... A toutes ces époques les délits sont mal définis et les citoyens demeurent sans garantie contre les excès de la répression."⁽²⁾

(1) Skripnik op. cit., p. 13.

(2) R. Garraud " Traité théorique et pratique du Droit Pénal Français " T. I, p. 146.

Le Droit Pénal des Soviets n'est pas destiné à enrichir la science par l'originalité de ses idées, mais il offre, cependant, un grand intérêt au point de vue historique. Il constitue en effet une nouvelle démonstration des reculs périodiques que subissent les conceptions morales pendant les époques de troubles sociaux. Ces reculs, quoique parfois très importants, ne peuvent arrêter le progrès de notre culture que temporairement le but ultime de celle-ci étant l'émancipation de la personnalité et non pas son abaissement au rang de simple membre d'une catégorie sociale quelconque.

D. BOURKSER.



LES ROUTES ITALIENNES

PAR

FERRUCCIO CARLI

I.—Brève parenthèse sur les antiques routes romaines.

II.—Introduction.

III.—Les autostrades.

IV.—Subdivision des routes en Italie.

V.—La Société Autonome des routes.

VI.—La construction des routes.

VII.—Les réseaux routiers dans les colonies Italiennes.

VIII.—Conclusion.

I.—Brève parenthèse sur les antiques routes romaines

Un Italien qui écrit pour une revue égyptienne ne peut s'empêcher de se rappeler que la première route construite dans l'antiquité, *via Appia*, dont il reste encore des vestiges visibles et monumentaux, et qui fut tracée en l'an 312 av. J. par Appio Claudio arrivait au début jusqu'à Capoue, et par la suite—comme conséquence de l'expansion de l'Empire Romain—atteignait la Sicile, et de là à travers la Méditerranée s'étendait sur le littoral Africain, d'un côté jusqu'à la ville marocaine de Tanger, et de l'autre jusqu'à Antioche en Orient, après avoir traversé la Tripolitaine, l'Égypte, la Palestine et la Syrie. Elle fut la plus grande route de l'Antiquité de laquelle se détachaient une infinité d'autres, secondaires. Par exemple et pour en rester à l'Égypte, un canal, du Nil à la mer Rouge, facilitait le commerce avec les Indes, deux milles ans avant que le canal de Suez fût percé. D'Alexandrie, deux voies, remontant à droite et à gauche le fleuve sacré des Égyptiens allaient se perdre dans les forêts de la Nubie.

Toutes ces routes ainsi que celles qui furent construites par la suite, avaient un caractère principalement militaire et stratégique, par conséquent commodés, larges et droites. Dans cet art, les Romains dépassèrent de loin les Grecs. Leurs routes étaient admirablement bien pavées de pierres, les emplacements creux étaient comblés et là où la voie était interrompue par des torrents ou des précipices, des ponts étaient jetés. Des magistrats spéciaux étaient attachés à leur entretien, et à leur réparation ; à la discipline du trafic là où le mouvement était le plus intense. Des lois minutieuses et sévères établirent les règles de la viabilité, les dimensions des chars pesants et leur poids, la qualité et le nombre des animaux de trait (*). Le système routier était complété par des services fluviaux et maritimes. A la chute de l'Empire la longueur totale des routes était de 200 à 300 mille kilomètres c'est-à-dire d'une densité égale sinon supérieure à celle des chemins de fers modernes de l'Europe. Pour les construire, les Romains creusaient en premier lieu le terrain, et remplissaient l'excavation ainsi faite d'un demi mètre de grosses pierres, cimentées entre elles par de la chaux et du sable. Ils ajoutaient ensuite un autre demi mètre de ballast et de béton. Ensuite des matériaux plus fins et en dernier lieu le pavé. En ce qui concerne les galeries, les montagnes étaient attaquées sur leurs deux versants, comme aujourd'hui, et avec une adresse et des calculs si exacts et subtils, qu'il était très rare, bien qu'on ne disposât pas des instruments modernes, que les mineurs ne se rencontrassent point. Contre les gaz et pour faciliter la ventilation, on agissait un système de draps, on allumait de grandes flammes. Dans les marécages de l'Allemagne, les Romains faisaient passer les routes sur des pilotis. Au delà de la mer Rouge ils jetaient par dessus les sables une composition spéciale d'argile battue semblable au moderne macadam. Des procédés datant de 2000 ans et similaires à ceux-là ne sont-ils pas encore aujourd'hui un objet d'étude et d'adaptation de la part des ingénieurs et des architectes, spécialement américains ? Etn'a-t-on pas découvert des ouvrages en béton ayant une armature de fer, qui ressemble au ciment armé ?

(*) Où passaient les légions passait aussi la civilisation. Une fois l'épée déposée pour la charrue, les légionnaires devenaient agriculteurs et romanisaient les contrées. Les villes naissaient.

II.—Introduction

L'importance du problème de construction des routes a toujours été grande. On peut même affirmer que la civilisation et le développement des voies de communication ont toujours marché de pair et il serait inconcevable de penser que l'une puisse faire des progrès sans le concours adéquat et simultané de l'autre. Les Romains furent redevables de leur puissance millénaire à la force du droit et à la puissance des routes superbes qui unissaient Rome à toutes les provinces de l'Empire même les plus lointaines. Les périodes les plus obscures et les plus désolées du Moyen-âge furent caractérisées par l'abandon total des routes. Encore aujourd'hui, maintes provinces appartenant même à des Nations civilisées doivent la misère dans laquelle elles se trouvent au manque de bonnes routes, qui empêchant les moyens de communication rapide, rendent difficile la pénétration des méthodes modernes et des formes de la civilisation. Beaucoup de produits sont souvent abandonnés et quelquefois pas même récoltés à cause de l'impossibilité de les transporter au loin vu le manque de bonnes routes et de moyens rapides de communication.

La route sert à unir entre eux le plus grand nombre de centres et de citoyens. Elle constitue donc un problème collectif dont la solution ne saurait être assumée que par des entreprises publiques ou mieux encore par l'Etat lui-même. En effet, l'obligation de créer de grandes routes, et de les entretenir avec les soins que le trafic moderne exige, présuppose l'action de l'Etat.

La guerre en multipliant les moyens de transport et en donnant un développement particulier à ceux à combustion interne, a posé au premier plan, entre beaucoup d'autres, le problème des routes. En Italie, les discussions furent nombreuses et passionnées à ce sujet dans la période de l'après guerre, mais vu sa complexité et sa gravité, sa solution n'avancait que lentement. Ce n'est qu'en 1926, par une de ces décisions énergiques qui caractérisent l'action du fascisme, que la question subit un changement brusque et décisif. On peut affirmer que dans l'espace de quatre années a été accompli ce que personne n'aurait osé espérer de voir se réaliser dans le cours de quatre lustres. Notre tâche consistera à le démontrer, aussi et surtout par un exposé de ce qui existait auparavant, commençant avant tout par un exorde de caractère technique, nécessaire pour faire comprendre dans son intégrité ce grave et important problème.

Comme l'observe avec raison Tajani, le fascisme se trouva devant deux problèmes : l'un qu'on peut qualifier comme ayant un caractère général, commun à tous les pays ; l'autre, plus particulièrement Italien. Examinons pour commencer le premier, celui c'est-à-dire déterminé par le développement de la traction mécanique, qui a déjà mis en seconde ligne et tend à faire disparaître la traction animale. Il est entre-temps intéressant d'observer comment les premières années de l'après-guerre, ont été caractérisées par un développement extraordinaire du bien-être. Trop exceptionnel et trop rapide sans doute, et spécialement si on le considère par rapport avec celui de l'avant-guerre, et qui mena à la dépression et à la crise économique actuelles. Mais ce fait a existé et existe encore aujourd'hui en partie. N'en recherchons pas les causes, ce qui serait en dehors du but que nous nous sommes fixé, mais établissons en la réalité.

Quoiqu'il en soit, la traction mécanique et plus spécialement celle automobile s'étant développée, la vieille route apparut tout de suite insuffisante aux nouvelles nécessités : l'automobile a surtout besoin de pouvoir faire de la vitesse, de courir beaucoup, et la vieille route ne le permettait pas. Il devenait nécessaire que la technique de la route secondât cette inévitable et naturelle tendance, et sauvégarât en même temps la sécurité, sécurité à l'égard des chauffeurs eux-mêmes et aussi à l'égard des piétons. D'où la nécessité d'élargir la route, d'éviter les courbes trop prononcées, de réduire les grandes montées, de supprimer les passages à niveau. Il était d'ailleurs et surtout nécessaire d'égaleriser la surface de la route. A l'origine les premières routes et les sentiers étaient entièrement en terre durcie par le transit même. On sait que les routes romaines étaient pavées par la main-d'œuvre fournie par les esclaves et qu'avec le moyen-âge on retourna au fond naturel. Au XIX^e siècle prévalait le revêtement en pierres concassées ou "macadam." La surface devait offrir de l'élasticité ; élasticité relative s'entend. Mais quand l'élasticité commença à devenir un attribut de la roue, par le moyen de la merveilleuse introduction de la chambre à air pneumatique en caoutchouc, fut employée une forme de pavage en dalles ou en béton, appelé permanent qui coûte beaucoup plus, mais qui, à cause de sa grande durée peut devenir plus économique. D'ailleurs, le trafic est aujourd'hui tellement intense, que même une petite réduction dans les frais de traction appliquée à un grand nombre d'unités, arrive à compenser les frais plus considérables de première installation.

Une difficulté inhérente au réseau routier italien consiste dans le caractère montagneux du pays, qui impose des charges de caractère technique, et financier.

Pour les routes à grand trafic lourd, on emploie aujourd'hui le système permanent, c'est-à-dire le pavage en granit, porphyre, etc., revêtement en béton ou asphalte comprimé, ou le système semi permanent, c'est-à-dire asphalte et "bitulite."

Pour les routes à trafic moyen, on recourt à des traitements superficiels, c'est-à-dire macadam goudronné, macadam à dallage ou macadam de ballast à compression mécanique, et pour celles à trafic léger, macadam de ballast commun ou à l'eau.

III.—Les autostrades

En 1865, le réseau routier italien était divisé en trois catégories : routes nationales, provinciales et communales. Une clause établissait que les routes parallèles aux voies ferrées devaient cesser d'être à la charge de l'Etat et grèver à l'avenir le budget des provinces. On était à la période du développement des chemins de fer, et l'Etat entendait de cette façon en diminuer les charges. A la suite de cette mesure, il arriva que le réseau national alla toujours en diminuant, tandis qu'augmentait le réseau provincial au point que les provinces eurent toujours de la difficulté à l'entretenir. Cette situation s'aggrava pendant et après la guerre, et les routes étaient en Italie il y a 4 ou 5 ans dans un état déplorable.

Ce fut pendant les premières années de l'après-guerre, que cette situation déplorable fit naître l'initiative privée des autostrades "routes avec chef de gare", qui furent construites par des sociétés privées avec le concours de l'Etat. Ainsi virent le jour la Milan—Côme, Milan—Varese—Milan—Arona—Lac Majeur et ensuite la Milan—Bergame—maintenant la Naples—Castellamare et celle en construction Gênes—Serravalle. Il s'agit là d'une primauté italienne et qui a suscité justement à l'étranger la plus vive admiration. Une autostrade construite directement par l'Etat est la Rome-Ostie, réalisée dans l'intention d'unir le plus rapidement possible Rome à la mer. Unique au monde cette route est illuminée *a giorno* et ornée d'une double rangée d'arbres, de façon que dans quelques années elle deviendra une très belle avenue, véritable voie de la mer. Parallèle à cette autostrade se trouve la route carrossable, le chemin de fer électrique et le Tibre, quatre voies et quatre moyens divers de transport.

Il est sans doute utile de donner ici quelques détails techniques et de statistique sur les autostrades de Milan aux lacs. Il fut nécessaire pour leur construction d'exproprier 2.100.000 mètres carrés de terrain appartenant à 3.000 individus contre paiement d'un montant d'environ six millions de liras, et sur une longueur totale de 85 kilomètres.

La largeur de ces autostrades varie d'un maximum de 14 à un minimum de 11 mètres et a nécessité le déplacement d'environ 2 millions de mètres cubes de terre. On fut obligé de procéder à la construction de nombreuses œuvres d'art : ponts, tunnels, etc. Les principaux matériaux employés furent : 200.000 quintaux de ciment, 65.000 mètres cubes de gravier, 32.500 mètres cubes de sable, 10.300 quintaux de fer pour le ciment armé, 3.130 quintaux de fer pour les ponts métalliques, 1.600 quintaux de fer pour les parapets, 350.000 briques minces d'asphalte et 1.800 mètres cubes de ciment.

Le travail fut achevé en 15 mois. Le capital engagé dans l'entreprise est calculé à 75.000.000 de Lires Italienne et ainsi répartis :

	L. It.
Capital social	50.000.000
Obligations 5 pour cent garanties par l'État...	20.000.000
	<u>75.000.000</u>

Dans la formation du capital on doit tenir compte des subside que les administrations provinciales et communales intéressées sont tenues à verser et qui correspondent aux économies que ces administrations réalisent dans la manntention des réseaux routiers. Le subside gouvernemental accordé pour toute la durée de la concession s'étend sur une période de cinquante années, après laquelle l'autostrade deviendra sans aucune charge, propriété de l'État.

La discipline du trafic des autostrades est réglée par des mesures appropriées.

IV.—Subdivision des routes en Italie

Les routes en Italie se subdivisent encore aujourd'hui en trois grandes catégories auxquelles on peut ajouter une quatrième d'importance secondaire.

(a) *Routes nationales ou gouvernementales.*—S'il s'agit de constructions nouvelles c'est le Génie Civil qui s'en occupe. S'il s'agit au

contraire comme c'est ordinairement le cas, de pavage, d'entretien ou d'améliorations, c'est, comme nous le verrons par la suite, la Société Autonome des Routes qui s'en occupe. Outre ces deux grandes institutions, existent les Rectorats des Travaux Publics qui ont été créés et fonctionnent dans quelques régions (Calabre, Sicile, Pouille, Sardaigne) où les besoins étant particulièrement urgents, une plus grande diligence est nécessaire. Ces Rectorats jouissent d'une certaine autonomie, mais n'ont qu'un caractère transitoire. En effet, une fois que les routes qui sont sous leur dépendance auront été améliorées à l'égal de celles des autres régions, ils cesseront d'exister et les routes passeront alors sous la surveillance de la Société Autonome des Routes.

(b) *Routes provinciales qui unissent le chef-lieu de chaque province aux communes qui en dépendent.*—L'Entretien en est confié à ces provinces mêmes. En ce qui regarde celles qui doivent être nouvellement construites, l'Etat intervient par une contribution.

(c) *Routes communales qui unissent les communes entre elles et chemins vicinaux qui unissent les communes à leurs fractions.*—Leur gestion (entretien, améliorations, etc.), est confiée aux communes mêmes et dans le cas de constructions nouvelles, l'Etat et la province respective participent généralement dans une certaine mesure aux dépenses nécessaires.

(d) Il existe enfin celles qu'on appelle les *routes consortiales* construites et gérées par des particuliers, mais généralement avec les subsides et sous les auspices de la commune. Ces routes secondaires tendent cependant, petit à petit à être mises à la charge des communes.

V.—La Société Autonome des Routes

Mais si nous laissons de côté l'exemple digne de louanges, mais isolé et insuffisant des autostrades dont nous avons parlé au No. 3, l'Etat d'abandon dans lequel se trouvaient les routes, rendu encore plus grave par la multiplication rapide des moyens mécaniques de transport, rendait nécessaires et urgent un remède approprié, et il sembla opportun au gouvernement de faire plus ou moins pour les routes ce qui avait été déjà fait pour les voies ferrées, les rendre c'est-à-dire autonomes en créant pour elles un budget à part, de façon à les soustraire aux vicissitudes des budgets annuels de l'Etat.

Les routes modernes en effet, quoique leur usage ne soit pas sujet à des droits de péage offrent également des ressources qui sont constituées par les taxes que l'Etat perçoit sur la circulation des véhicules. Ainsi de la conception d'utiliser ces ressources pour leur entretien et leur amélioration, surgit l'idée qui devint par la suite réalité, de la création de la Société Autonome des Routes. Les entrées de cette Société sont constituées outre du produit de ces taxes, par celui de l'impôt d'amélioration des routes et par d'autres de moindre importance, auxquels vient s'ajouter la somme accordée annuellement par l'Etat, et qui correspond aux dépenses que ce dernier avait autrefois à soutenir pour leur entretien.

Cette Société qui est administrée par un Conseil présidé par le Ministre des Travaux Publics lui-même a, à sa tête un Directeur Général, technicien de grande valeur qui est aidé dans sa tâche, tant au siège central qu'en province, par des fonctionnaires du génie civil.

Le réseau de l'Etat pris en gestion par la Société Autonome des Routes, comprenait au 1er juillet 1928, 137 routes d'une longueur totale de 20.730 kilomètres.

Très peu d'aménagements à pavages spéciaux ou de type moderne avaient été faits par les soins des gestions passées, et seulement dans quelques provinces de l'Italie Septentrionale : au total 461 kilomètres.

La tâche fondamentale de la Société Autonome des Routes était, d'une part, l'entretien de tout le réseau existant dans le but d'en améliorer l'état de conservation, en y apportant tous les perfectionnements possibles qui sont désirables sous une gestion ordinaire bien organisée et outillée ; et de l'autre, la transformation graduelle des routes pour en adapter la consistance technique, spécialement en fait de pavage, aux exigences du trafic automobile moderne.

En rapport avec cette seconde partie du programme, le plan financier établi à la constitution de la nouvelle Société, pour une période de quinze années, prévoyait une dépense d'environ 1.200.000.000 de Lires Italiennes pour l'aménagement de 6000 kilomètres par tronçons de 1.500 kilomètres, chacun à porter à bonne fin dans les quatre premières années de gestion, c'est-à-dire jusqu'à l'exercice 1933-1934 inclus.

Ce programme fut appliqué sans retard suivant un plan de mise en pratique technique qui commença à être appliqué dès le premier exercice 1928-1929, et fut ensuite graduellement poursuivi avec un rythme d'exécution constant et une organisation toujours plus complète et perfectionnée.

La période inaugurale de la gestion de la Société a été caractérisée par une série de travaux sur presque tout le parcours du réseau destiné à porter remède aux lacunes les plus graves, ainsi que par un travail intense d'aménagement organique radical sur environ 1.320 kilomètres constituant le premier lot de routes à aménager.

Mais comme par la suite, il fut jugé nécessaire de compléter cette première partie du programme par d'autres travaux urgents et de pourvoir également à la reprise de l'asphaltage du réseau sicilien sur un parcours de 1.200 kilomètres, il en résulta que ces travaux s'étendirent sur 3.020 kilomètres.

Si l'année 1929 fut caractérisée par une très grande activité, mais non par des réalisations concrètes qu'on pouvait seulement obtenir par le graduel achèvement des travaux, un premier noyau de réalisations appréciables et assez organiques commença à devenir apparent vers la fin de cette même année quand la vérification de la consistance technique du réseau routier portait aux chiffres suivants :

Aménagements à traitement superficiel 2.500 kilomètres.

Aménagements à pavage permanent ou semi-permanent 221 kilomètres, soit au total 2.721 kilomètres.

La situation était la suivante au 31 décembre 1931 :

	Km.
Routes à pavage permanent et semi-permanent...	541
„ soumises à un traitement superficiel ...	6.660
	7.201

En ce qui regarde le développement du réseau entier qui, comme on l'a vu, est de 20.730 kilomètres, il resta encore 11.761 kilomètres de routes du vieux modèle entretenues entretemps en bon état avec une tendance à l'amélioration.

Et puisque suivant le plan prévu de 6.000 kilomètres, on aurait dû aménager jusqu'en 1931, la moitié de cette longueur, c'est-à-dire seulement 3.000 kilomètres, il est permis d'en déduire que la société est évidemment en avance appréciable.

Relativement aux dépenses, il résulte que les sommes engagées pour les travaux d'aménagement général et payables au comptant, s'élevaient au 31 décembre 1931 à 414.781.990 Lires It. et celles à terme, payables en 15 annuités à 1.476.211.391 Lires.

Un quatrième programme de travaux est en cours d'exécution et intéresse environ 1.300 kilomètres de routes à aménager.

Pour ce qui est de l'entretien ordinaire effectué avec une précise conception technique tendant à éviter comme nous l'avons déjà dit la perte des avantages obtenus par les aménagements, les dépenses engagées s'élèvent (y compris les appointements des cantonniers) à 219.663.000 Lires pour l'exercice 1928-1929 et 204.000.000 Lires pour 1929-1930 avec une dépense moyenne de 10.000 Lires par kilomètre. Durant l'exercice 1930-1931, 200.114.300 Lires ont été engagées correspondant à Lires 9,600 par kilomètre. Enfin, durant le premier semestre de l'exercice 1931-1932, 195.717.933 Lires.

La société a employé durant l'année 1931 une moyenne journalière de 43.477 ouvriers, avec un maximum dans le mois d'octobre de 55.149. Le nombre des journées de travail durant toute l'année 1931 a été de 11.478.126 avec une moyenne mensuelle de 956.510.

En ce qui regarde le travail de manutention confié aux cantonniers, on en a mieux discipliné le service en les échelonnant à raison de un par cinq kilomètres et en leur adjoignant pour les aider un certain nombre d'ouvriers occasionnels. On a cru en même temps utile de les doter d'un uniforme spécial et de les outiller convenablement afin qu'ils puissent faire face aux nouvelles exigences de la technique routière moderne. Sur la proposition du Chef du Gouvernement, une mesure de modification radicale du corps des cantonniers est en cours pour en augmenter le nombre.

La Société Autonome de la Route a hérité des gestions passées, 742 maisons de cantonniers comprenant 1.096 logements qui, par rapport aux nombres des agents (4,700), étaient évidemment insuffisants. Il a été par conséquent construit 227 autres logements répartis en 133 maisons nouvelles et bientôt le nombre de ces dernières sera porté à 1.200. Des accords avec les différentes Sociétés des Téléphones sont en cours pour doter d'appareils les habitations qui sont situées sur les routes principales.

La Société des Routes a assumé et porté à bonne fin d'autres tâches encore : la plantation d'arbres sur les routes de son ressort et l'installation de signaux ainsi que l'entretien de ceux existants. En ce qui regarde les arbres, elle en a planté 282.000 d'essences diverses et le total en est aujourd'hui de 400.000 environ ; quant aux poteaux

indicateurs, elle a mis sur pied un plan radical de révision de ceux existants pour les rendre conformes aux prescriptions de la Convention de Genève, en commençant par ceux indiquant les passages à niveau qui seront dotés d'appareils à réflexion. La collaboration du Touring Club Italien et de l'Automobile Club Royal, spécialisés en la matière, a été acceptée.

Il est en outre utile de noter que la Société des Routes a construit quelques routes spéciales d'expérimentation, où, sous le contrôle vigilant d'agents spécialisés en la matière, tous les types de pavages connus sont mis à l'épreuve pour vérifier leur tenue en relation avec des trafics eux aussi contrôlés.

Ont été reconstruits ou nouvellement construits plus de 600 ponts grands et petits, et une centaine de passages à niveau sont sur le point de disparaître.

VI.—La construction des routes

Ce sont les sociétés privées qui interviennent généralement en Italie, soit dans la construction de nouvelles routes, soit pour les aménagements, les transformations et les améliorations : (a) par adjudications publiques auxquelles quiconque peut participer ; (b) par licitation privée, quand le Gouvernement ou l'autorité locale déclare le concours ouvert entre un nombre limité d'entrepreneurs qu'il retient particulièrement capables. Il en a été ainsi, par exemple, pour la Gênes—Milan actuellement en construction ; (c) dans des cas très rares par négociations privées quand l'Etat ou les autorités locales confient à une seule société l'exécution des travaux.

Parmi les grandes entreprises auxquelles est confiée en Italie la construction des routes on doit citer la S.A. Puricelli, les maisons Vaselli, Tudini, Talenti, Federici, Vitali, etc. La première qui porte le nom du Sénateur Puricelli et possède une organisation—disons à l'américaine—est sans aucun doute la plus considérable et est celle qui a construit entre autres, les autostrades. Il est impossible de parler de toutes, et nous nous contenterons plutôt d'examiner celle que sous divers aspects nous considérons comme étant la plus intéressante, et qui constitue un exemple sinon unique, du moins très rare par son caractère technique et social qui la distingue nettement de toutes les autres. En effet, à la différence des entreprises ordinaires qui sont presque toutes des Sociétés Anonymes, en commandite, ou en nom collectif,

celle que nous avons mentionnée en second lieu est propriété exclusive de Romolo Vaselli. Sous cet aspect, elle nous rappelle, dans une certaine mesure, les noms de Ford, Morgan, Skoda, etc., et nous offre l'exemple typique des entreprises puissantes, conçues et soutenues par un seul homme exceptionnellement doué et ayant des vues technico-commerciales vastes et précises. La Société Vaselli a un caractère patriarcal. Son chef est aidé par ses fils : l'un d'eux a la direction technique générale, le second dirige la partie administrative, le troisième les ateliers ; mais tout est concentré dans le bureau du Chef et passe par ses mains. Elle occupe 14 ingénieurs des ponts et chaussées, 120 employés et 3.000 ouvriers ; elle possède 12 chantiers et exécute pour 100 millions de travaux dans les diverses provinces d'Italie. D'autres ingénieurs se trouvent au siège central de Rome. Une grande autonomie de travail est consentie à tout le personnel en général et à celui dirigeant en particulier. Cela simplifie de beaucoup le fonctionnement de l'entreprise, rend tout subordonné responsable de ses actes et conduit logiquement à une sélection du personnel. En effet, la maison Vaselli a un personnel de tout premier ordre qui est bien payé et très attaché à l'entreprise, à laquelle il est étroitement intéressé. Notons ici que chacun participe aux bénéfices suivant sa valeur personnelle. Aucune bureaucratie dans cet organisme si vaste, et beaucoup de célérité dans le travail.

Vaselli n'est pas uniquement l'entrepreneur constructeur de routes, ponts, viaducs, mais aussi l'industriel avisé qui produit et prépare lui-même les matières premières dont il a besoin, possède ses propres moyens de transport, usines, ateliers de menuiserie, quatre super-garages pour camions, deux propriétés agricoles pour la culture des fourrages nécessaires à ses nombreux animaux de trait, des carrières à chaux, à sable, des fours à briques.

Avec un tel ensemble, imposant et admirable, la maison Vaselli offre donc l'exemple classique de l'organisation économique en sens vertical qui permet de réduire le prix de revient et facilite la technique, la comptabilité et le financement de l'entreprise, mais qui peut être seulement le fait d'un génie créateur exceptionnel, doué d'une rare capacité et d'une énergie à toute épreuve.

La maison Vaselli réalise chaque année des bénéfices tels, à lui permettre le réconfort de se prodiguer aux œuvres utiles les plus variées en de bienfaisance.

Elle s'est engagée à verser annuellement et pour dix années consécutives la somme de 50.000 Lires pour la fondation à Rome d'une

faculté des ponts et chaussées dont elle a aménagé le siège, le grand édifice de 2,000 pièces construit pour le Gouvernorat de Rome est son œuvre. Son active participation à la création d'une clinique des travailleurs et d'une maison de cure pour ses propres ouvriers, la place parmi les pionniers de la philanthropie et de la solidarité sociale en Italie.

VII.—Les réseaux routiers dans les colonies italiennes

Les colonies italiennes possèdent un réseau routier important qui est l'objet d'une sage administration soit de la part des gouverneurs que du Gouvernement Central.

La Tripolitaine possède actuellement 5.000 kilomètres de bonnes routes parcourues par des véhicules automobiles. Sur un parcours de 1.000 kilomètres des services réguliers de transports subventionnés par le Gouvernement fonctionnent régulièrement. D'autres services réguliers sur un parcours de 870 kilomètres ne jouissent pas de cette subvention.

Le réseau routier de la Cirénaïque se compose de 6.000 kilomètres de routes carrossables dont 300 seulement sont empierrés. Depuis deux ans déjà, on est en train d'apporter des améliorations radicales aux communications avec les plateaux, par la construction entre Barc et Derna de deux nouvelles routes empierrées et asphaltées de 7 mètres de largeur et avec des déclivités maximum de 50 pour mille, ainsi que de plusieurs ramifications secondaires, également empierrées. Ces travaux qui se développent sur une longueur de 500 kilomètres sont conduits avec une grande activité.

Le réseau routier de l'Erythrée se compose d'environ 3.500 kilomètres de routes carrossables dont environ 800 empierrés. Récemment de nombreuses pistes pour camions et automobiles ont été ouvertes au trafic sur la ligne frontière du Soudan et le long du littoral de la Dancalie: cette dernière unit Massouah à Assab et a une longueur de 600 kilomètres.

La carte routière de la Somalie Italienne offre un bel exemple d'aménagement rationnel des communications dans une colonie de plus de 500.000 kilomètres carrés de superficie. L'occupation effective de la Somalie du Nord a permis la construction de nombreuses routes dans toutes les régions. L'artère principale qui unit la capitale au golfe d'Aden a une longueur de 1.484 kilomètres. Actuellement la

Somalie possède environ 10.000 kilomètres de bonnes pistes pour transports automobiles dont 3.000 utilisables pendant toute l'année, 2.000 en toute saison excepté durant la période des grandes pluies, et 5.000 pendant neuf mois de l'année.

VIII.—Conclusion

Le problème de la construction des routes en Italie est vaste et complexe parce qu'en aucun autre pays d'Europe on ne trouve réunies, dans un espace relativement restreint tant, d'inégalités de terrain : cette diversité de configuration du sol constitue une grande attraction pour les étrangers, mais une difficulté non moins grande pour le développement économique de ceux des centres urbains qui ne seraient pas desservis par de bonnes routes. D'ailleurs, et généralement pour tous les pays le problème est toujours difficile comme le font observer justement les techniciens compétents, parce que le choix d'un tracé, la construction d'une route plutôt que d'une autre, d'une autostrade, plutôt que d'une route ordinaire ou d'une ligne de tramway à écartement réduit plutôt que d'une ligne ordinaire, ne peut être que le résultat d'une étude comparée, très pondérée, et basée sur des données statistiques, très précises.

L'économie agraire, qu'intéressent surtout les routes moyennes et d'intérêt secondaire, exige peut-être avant toute chose de bonnes routes pour rendre les transports plus faciles et moins coûteux. Mais le commerce surtout, âme de la vie des peuples, exige des transports rapides, économiques, et sûrs. Le cas de produits qui vainquent la concurrence uniquement grâce à de rapides et économiques moyens de communication sur de grandes distances se vérifie souvent.

Les Etats-Unis d'Amérique consacrent des sommes astronomiques à la viabilité, et possèdent 900.000 kilomètres environ de routes pavées. L'Angleterre dépense environ deux milliards par an et la Belgique consacre annuellement à ses routes 600 millions. Comme nous l'avons vu bien des choses ont été faites en Italie, et si l'on considère les difficultés du terrain, beaucoup plus que dans n'importe quel autre pays. On s'est tout de suite préoccupé des grandes artères, en partant du principe qu'elles doivent converger vers la capitale, tandis que dans le nord, un faisceau de grandes routes horizontales unit les grands centres entre eux. Mais beaucoup a été fait également pour les routes moyennes et d'intérêt secondaire. Dans les années qui vont suivre on assistera

à un mouvement intense tendant à l'amélioration de ces routes, mouvement qui conduira à un aménagement graduel et parfait de tout le réseau routier. Les diverses voies d'accès aux grandes villes sont particulièrement bien entretenues, et les rues de ces mêmes villes radicalement transformées.

D'aucuns croient que les routes porteront un coup mortel aux chemins de fer. Nous ne le pensons pas, et sommes plutôt d'avis qu'un équilibre plus rationnel et tendant à rendre les transports bon marché s'établira entre les diverses voies de communication, ce qui est à désirer dans l'intérêt du commerce et de l'économie en général et surtout pour le plus grand bien-être des classes populaires.

FERRUCCIO CARLI



PALESTINE CURRENCY

BY

JOSEPH L. COHEN

Types of Currency.

The Palestine Government as late as 1927 had a choice between four types of monetary currency.

It might have chosen an independent currency backed by gold.

It might have introduced a fiat paper currency without any backing at all.

It might have instituted short period bills and treasury notes as cover.

In fact it adopted the sterling exchange standard backed by a list of British and Colonial securities.

Why did not the Palestine Government adopt an independent gold standard?

It would have been expensive. The holding of over two million pounds worth of gold would have been a barren business. It would have involved a waste of some £. 100,000 per annum. The actual circulation of gold might have been a disastrous experiment. History warned against it. In the East it would certainly have led to a "scramble for gold," and to the additional waste of private hoarding. Indeed there is ground for fearing that the subsidiary metallic coinage is being hoarded to-day. During the four years for which we have figures there has been an appreciable increase in the proportion of metallic to the total currency from about 10 to about 12 per cent. These were two practical and immediate arguments, and not the class of considerations which are stressed by many of the anti-gold school which persuaded the Government not to adopt it.

Why did not the Government issue paper money without a gold backing or indeed without any security behind it other than the Government's

fiat, or declaration. This would have been money in precisely the same sense as metallic money. It would have performed all the important monetary functions. So long as it served as a medium of exchange and the standard in which accounts are kept it would have been money. The demand for it for monetary purposes was the essential consideration—its universal acceptability. Doubtless this would be helped by the fact that the Government declared that it shall be legal tender, and would itself accept it for customs, taxes and public dues. Moreover the British Government would not in a crisis abandon it. There is an implicit guarantee. But the public are afraid of over-issue and tend to distrust unbacked paper money because it can be so easily manufactured. This would lead to its depreciation and its non-acceptability. If more money is issued than is necessary for the ordinary monetary demand of the community its value will decline and according to the quantity theory this depreciation will be proportionate to the increase in the supply. Over-issue leads very soon to distrust in the Government's ability ultimately to redeem the fiat money. This distrust will show itself both at home and abroad. People at home closely aware of the actual and prospective economic and fiscal conditions will not be greatly influenced by Government promises as by the facts which have led to the over-issue and anticipations as to future monetary policy. Foreigners will be reluctant to receive or will refuse depreciated paper money in return for their goods.

Whilst then when Governments may be trusted to be wise, and citizens not to be driven by panic, paper currency without any backing but the Government's fiat will be adequate for the moment some more concrete and tangible backing seems desirable. It would in any case have been impossible for a small poor country like Palestine to start an experiment of this kind. A new country confronted with the task of developing its resources and becoming a centre of civilization, had to inspire and maintain confidence in its money and this would have been difficult or impossible if it had no solid backing and went in for untried currency experiments.

Short time Treasury bills would afford an excellent cover for a currency, and is actually used as security for part of the currency in a number of countries. Their supreme merit is that their capital value varies very little. Because of their short duration they cannot rise much above or fall much below par. The Palestine Government could easily issue Palestine Treasury Notes in the same way as some of the British colonies do, and the capital covering it would thus remain within the

country. Similarly the short period notes of the municipalities of Jerusalem, Haifa and Tel-Aviv could be used for this purpose. By these means the cover for the currency could be short period Palestinian securities.

Of course, in 1927 such notes were not current, and therefore the Government could not adopt this plan. But in any development of the currency this type of cover would merit consideration. It might be noted *en passant*, that there is a real need for the issue of these bills on other grounds. It would be a very desirable security which many non-Palestinians would be glad to hold. It is true that it must be watched so that not too much is held abroad. An excessive influx of short-term money always creates the possibility of an excessive outflow. This could easily be guarded against by providing that it shall at no time exceed half the token currency. The conservative nature of this suggestion is realised when it is recalled that London, the money centre of the world, always subject to recall of funds from every quarter, recently hold twice as much short term money than currency. Besides, the foreign holder could not withdraw gold directly with his notes from Palestine although he could easily convert them into sterling. The introduction of one and a quarter million pounds would have a very stimulating effect on the finances of the country by providing a form of investment that is now lacking.

The case against an independent gold standard rests on its costliness, against a fiat paper currency on its novelty since no other country has yet ventured to adopt it, against short period notes as cover on its inapplicability to the present circumstances of the country.

The system adopted by the Government, the sterling exchange standard is backed by a cover of British and Colonial Securities.

Before 1927 there was not specifically Palestinian currency. Prior to the war the Turkish currency was used, and this was replaced by Egyptian currency during the occupation of the country by the Allied troops. Legal tender consisted of the notes of the National Bank of Egypt, Egyptian silver and nickel coins, and the English gold sovereign, which was reckoned at P.T. 97.50.

The currency Order in Council, February, 1927 (supplemented by the Currency Substitution Ordinance, 1927, the Coinage Ordinance, 1927, the Bank Notes Forgery Ordinance, 1927, and the Coinage Amendment Ordinance, 1927), established the legal basis for the issue of a Palestine currency which replaced the Egyptian currency on November 1, 1927. The Egyptian currency in circulation was redeemed during the

period November, 1927, to March, 1928. The total amount withdrawn during the period of redemption was L.P. 2,000,000. The standard of currency to-day is the Palestine pound, based on the pound sterling, and divided into 1,000 mils. Silver coins are legal tender for the payment of L.P. 2. Before the pound went off the gold standard the Palestine pound was defined as equal to 123,27447 grains of standard gold. But Palestine has no gold reserve of her own, nor any gold coins in circulation; it was, and remains, on the sterling exchange standard. The currency is issued in exchange for payment in sterling to the Palestine Currency Board in London. There are no legal limitations to the amount of issue, provided that there is a proper cover. This cover consists in a list of securities, cash at the bank, and a metal reserve. These securities are for the most part British Government Bonds, and the remainder all Dominion Bonds or short period loans. The currency is issued on behalf of the Palestine Government by the Palestine Currency Board, appointed by the Secretary of State for the Colonies and organised on similar lines to those followed in West and East Africa. The Board is represented in Jerusalem by the Treasurer of Palestine and by Barclay's Bank, who act as agents under the supervision of the currency officer. The Board provides for and controls the supply of the currency. The proceeds of the sale of coins, currency notes, and all other revenue of the Board are, after necessary deductions made for expenses and losses, credited to a Currency Reserve Fund. When it is satisfied that the reserves are more than sufficient to ensure convertibility of the currency and to meet losses due to depreciation of investments, it may pay over surplus amounts to aid the revenue of Palestine.

An interesting error in forecast was made when the new currency was introduced. The demand for metallic coinage as compared with that of notes was considerably below what was expected. In order to avoid the loss of income on the value of stocks lying idle a large part of the metal reserve was, therefore, disposed of at an early date.

Unless losses are incurred in the investments or the rate of interest declines there should be in future some £. 100,000 a year available for the revenue from this source. Fortunately, one of the most satisfying facts about the work of the Board on which it is to be congratulated is the nature of the investments which are cover for the currency. Those chosen have, in fact, stood the crisis best of all securities in the world, although, of course, they have reflected some measure of public distrust. Was it sheer traditional finance or shrewdness which suggested these investments? They have in the circumstances done

amazingly well; but these, too, require to be watched. There are other periods—*e.g.*, when prices are rising—when such a list might be most undesirable. But isn't it being forgotten that the purchase of these securities is equivalent to an export of capital from Palestine? A loan to the East African Currency Board may be a sound investment, but is this helping the immediate industrial development of Palestine?

A proposal has therefore been made to invest the same amount in Palestine long-term securities as a basis for the currency. Let us set it out in full, and the argument supporting it.

The Palestine Government is looking for a loan of two and a half million pounds for development purposes. This loan is likely to be jeopardized by world financial conditions. In the meantime the Palestine Currency Board holds nearly two and a half million pounds of various British and Colonial stocks as security against Palestine notes. The people of Palestine help in this way to finance the Fiji Islands and Nigeria while they seem to have great difficulties in raising money for the development of their own country. The plan is: to convert gradually the securities held by the Currency Board into Palestine development loan bonds. Since the Palestine development loan would be guaranteed by the British Government, it is as well fitted to serve as a cover for Palestine notes as would any colonial stock. Without affecting in the slightest way the soundness of the Palestinian monetary system, it is therefore argued, two and half million pounds would thus be made available for development activities.

The two essential elements in this proposal need to be separated, the guarantee of the British Government and the value of the securities on their own market merits.

Clearly, we get no further in our analysis if we pay attention to the guarantee of the British Government which is based on the taxability of the British citizen. Certainly this guarantee can give marketability to the bonds of any remote part of the Empire, or of any decrepit and tumbling Balkan State. Of course, it would make marketable any Palestine Government issue. And, be it added that at this moment it might be welcomed in the City of London. But this artificial support has definite limits and limitations. We must not forget that the guarantee of the League of Nations, including that of Great Britain, did not prevent the decline in the market value of the bonds for which they were guarantors once their intrinsic value declined. Note the present value of the bonds guaranteed for Greece, Hungary and Austria. Moreover, as between themselves, the different British colonial securities

with a Government guarantee behind them vary somewhat in price. But it may be agreed that for a time this support might hide, even if it did not completely do away with, the market estimate of the underlying securities. These would be based on internal Palestinian undertakings, Governmental, banking, industrial and agricultural. If these are soundly conducted and all goes well, and panics elsewhere do not make their holders wish to sell them, then their price would be near par on their merits. But supposing their yield or security declined for various reasons, and yet their price is kept up because of the British Government guarantee then we have a disturbing situation which would upset confidence in them as a cover for the currency. Let us suppose that on their merits bonds based on Palestine securities would decline say to 70, and in these matters one must visualize the worst circumstances, but that owing to the British guarantee they were maintained at 95, surely this situation would be reflected in a reluctance to accept Palestine currency. Nor can we nowadays ignore altogether the possibility of the British guarantee declining in value.

The ready reply to this is that even a varied holding of British Empire securities may suffer a substantial drop in value. In fact this is what actually occurred in September of last year. Nor should one forget that had the decline gone further, Palestine would have had to face a grave currency situation.

But the likelihood of such a drop in prices affecting the securities of any one country is greater than its affecting a well distributed holding of a number of countries. A crisis in Palestine—economic or political—has a greater chance of occurring than a crisis to the whole British Empire.

Suppose, however, that there coincided a situation in which Palestine credit is not good and that of Great Britain weak, as was the case last year, the result would then be that there would be a flight from the Palestine currency. A financial panic would be superimposed upon a period of economic weakness. Not only would foreign merchants refuse it, but Palestinians would seek to get rid of it. For a period, until the necessary adjustments could be achieved, economic life would be paralyzed.

But it is one thing to argue that the currency shall not be based exclusively on Palestine securities and that it shall not hold any such securities at all. It might certainly hold one-third of the value of its currency in the securities of the country without forfeiting the claim that it was wisely and conservatively backed. In this way some L.stg. 750,000 could be raised, half in long period and the other half in short

period bonds. A development loan to this amount would be practicable and desirable. The main weakness in the Palestine currency to-day is the restriction of investments. Besides the 33 per cent invested within Palestine it would be desirable to allow say one-sixth to be invested in the securities of non-British Empire countries. These would be better than some of the Colonial issues. The amazing good fortune of the Currency Board resulting from the considerable rise in gilt edged Securities in recent months may breed a false sense of security. But, however invested we should like to see a more detailed statement of what considerations are influencing their investment policy and whether it is active or passive.

There are differences of opinion whether it is desirable for certain of the large countries to be on a gold standard or on a sterling standard. The world stands amazed that sterling countries have weathered the economic blizzard as well as they have done. When thinking of a small country like Palestine the element of chance is even greater. There is all the more reason to be cautious about experiments with currency. Certainly, there is no warrant in theory or in practice for backing currency exclusively by investments in non-marketable long time securities or in undertakings within the country as has been suggested. Palestine currency was based on the pound sterling because it had the equivalent weight of gold when the country was linked to gold. To-day it is linked to sterling by an agreed exchange rate. Perhaps the main links to-day are the currency backed by sterling securities and the readiness of the Currency Board to provide notes for cheques and telegraphic transfers on London.

Of course, being tied to sterling carried with it certain risks in the post-war period. But even if recent happenings could have been foreseen, it would have been clearly impossible for a small country like Palestine to cut herself adrift from sterling. However, it is essential to watch the situation, and when the present chaos in monetary arrangements and exchanges is at an end, it will then be for Palestine to consider what modifications of her monetary system are best suited to her economic requirements. Up to the present Palestine has not suffered from the depreciation of sterling, which has given her export trade a bounty. It is true that a growing country is greatly concerned about her import prices, and that therefore her import trade from gold standard countries is hurt. But since it is futile to imagine that in any case Palestine could have avoided this tidal wave we can, on the whole, be thankful that her monetary arrangements are linked to sterling. The real danger is the

effect on her internal price level. This rose some 12 per cent between August 1931 and December 1931, but prices have fallen since. The Palestine Government ought to take the necessary steps to check any unjustified rise and discourage speculation.

Egyptian currency being linked to sterling trade between her and Palestine need not suffer. But Syria being linked to the French currency ought now to offer and does in fact provide a better market than previous to October of last year.

What is the order of magnitude of the Palestine currency? It is rising from under two million pounds to a figure approaching two and a half millions.

TOTAL COINS AND NOTES.

	1928... ..	1,887,348.
	1929... ..	1,787,664
March 31	1930... ..	2,197,664
	1931... ..	2,369,664
	1932... ..	2,408,664

As the country's wealth and business grow, the amount of circulation is steadily increased. But the total currency consists not merely of notes, but also of bank deposits. Even if we should be satisfied with the working of the former, we might still suspect that the latter showed deficiencies. The cheque and the deposit system remain the more flexible and more easily expanding agencies of credit, whilst the Board, on behalf of the Government, takes over the note issue as a function of government and as an agency of the public finance.

How much currency does Palestine need? It is evident that workmen must always be paid with currency, since they have no bank accounts. Greater trading and industrial developments, including larger harvests, call for more currency. The recent increase in currency has, therefore, been attributed to works of development—the extension of citrus plantation, building activities, the Haifa Harbour works, and to the increased purchase of home products. Temporary rises in price are a second factor. Of course, a lessened industrial and agricultural output and falls in prices would necessitate a reduced currency. We have assumed, as is convenient, though not quite correct, that the rapidity of circulation remains constant. But the demand for currency varies during the year. It is subject to seasonal fluctuations. There is little demand for currency during the months of April and May.

In the months of June and July the demands increase until currency circulation reaches the highest point and remains so until September. Between September and December there are demands for drafts on other countries, in consequence of which currency declines. It remains approximately at that level until the end of February, when there is again a slight upward tendency. Both before and during the harvesting of the cereal and the olive crops, currency is required, whilst this is not the case with the orange crop. The former is undertaken, as a rule, by small farmers, so that the currency is widely distributed; the latter is undertaken by richer men who use the banks. It is significant that the tourist trade is still too small to have any appreciable effect on the demand for currency.

The main object of those controlling the currency must be to keep Palestine prices on a level with world prices in the sense that a too low internal price level will unduly stimulate exports, *i.e.*, it will be equivalent to a bounty encouraging sales abroad. It will at the same time discourage imports. Outside prices will be too high, and as Palestine must import capital goods and a large quantity of consumption goods, she will suffer very heavily. For related reasons the internal price level must not be too high.

What has been done with the expected saving of about £. 100,000 a year. Of course, this assumes a rate of interest of about 5 per cent per annum, which has been realised. Has it in fact gone back to the Treasury? Some small portion might go in administrative costs, but not much. Owing to expenses incidental to the introduction of Palestine currency, the repatriation of the Egyptian currency, and the necessity for providing a reasonable reserve against depreciation of investments, the first contribution to the revenue was not made until 1929, when the Board paid an initial amount of L.P. 10,000. In 1930 it paid L.P. 20,000, in 1931 L.P. 35,000, and in 1932 some L.P. 50,000 in aid of the revenue. Some L.P. 115,000 has been paid then instead of an expected L.P. 400,000. Where is the remainder? At the end of March 1931, the total value of securities alone, apart from the metallic reserve, was in excess of the currency in circulation. The statement of the general position shows a balance of L.P. 240,000. Perhaps the exact situation is better even than that since if the Board wound up its affairs it would realize an additional £. 50,000 or part of it on its silver coinage. It has achieved the purpose of building up a 10 per cent reserve. When many currencies are in fact bankrupt, in the sense, that if they

tried to dispose of thier backing the Palestine currency is seen to be in a very strong position. The position on March 31, 1932 was :—

Currency in circulation.

	£.		£.
		Currency Reserve Fund	2,522,260
		Investment Reserve ...	71,606
Currency Notes ...	2,408,664	Market value of silver	
Coin	239,799	in circulation less 10%	54,597
	<u>2,648,463</u>		<u>2,648,463</u>

Since the end of March there has been a further substantial rise in gilt edged securities. There is a sterling cover in November 1932 of some 115 per cent !

As we should expect the Palestine Currency Board is an extremely conservative body. Only gilt edged securities, a good reserve, no writing up of securities when they appreciate but a writing down with every drop, nothing held in the country whose currency is to be protected—all the pre war orthodox theories and practices are being punctiliously observed. In spite of these facts, the orthodox would say on account of them, the Treasury may expect about £. 100,000 annually from this source.

There is not the slightest hint of any appreciation of the relation between the currency and the price level. Sir Basil Blackett, a Director of the Bank of England, may say "The purpose which we all have in view is to arrive at a medium of exchange which for a reasonable period of time will not fluctuate in purchasing power to such an extent as to upset ordinary exchange values." All that the Currency Board is concerned about is being in a liquid position able to provide sterling for Palestine notes and vice-versa. An exceptional opportunity is afforded to the Governments off the gold standard to strengthen the financial, political and even sentimental ties that bind them together. Is there any realisation of this at Government House or in Downing street ? Is there an appreciation of it at Cairo ? Surely this opportunity ought to be seized. A strong case can be made out for the view that all three countries would gain if all the available devices of freight rates, tariffs and loans were used to bring about a considerable increase of trade between them. Nor must it be forgotten that once channels of trade are established with a young growing country, they are apt to endure. The new and impressionable economic body is not merely influenced, but is actually shaped by them.

J. L. COHEN.

THE LEGISLATION OF PALESTINE, 1932.

BY

N. BENTWICH.

A large number of ordinances were passed by the Government of Palestine during the last year. During 1931 there was something like a moratorium in legislation; but last year the number of enactments passed was fifty, which nearly equalled the record of 1929. Few, however, of the ordinances were of major importance; and the great majority comprised small amendments of the existing law. Several measures of first rate importance were published as bills in the Official Gazette in accordance with the practice by which projects of legislation are submitted for the criticism of the public before they are laid before the Advisory Council. There is as yet no popular representation on that Council; but there is no lack of vociferous criticism of any law which touches the life of the people. Three main projects which were published during the year but were not enacted on account of the need of consideration of public criticism were:—

- (a) The Local Government Bill, which is a comprehensive measure concerning the organization and functions of municipalities and local councils and other local authorities;
- (b) The Press Law, which proposes to replace the Ottoman legislation on the subject by a comprehensive measure that gives the Government fuller control over the publication of newspapers, periodicals and books; and
- (c) The Education Bill, which defines the powers of Government and local authorities with regard to all schools in the country.

EDUCATION.

The last-named measure, indeed, has been enacted by an order published at the beginning of 1933. After five years of consideration, the law with regard to education has at last been defined. The law recognizes two systems of public schools: the Arab schools which are directed by the Government, and the Hebrew schools which are directed by the Jewish educational authority under the inspection

and supervision of Government officers. The law gives power to local authorities to raise a rate for the maintenance of both town and village schools, and it gives the Government the right of inspection of all educational institutions in the country and the power of licensing teachers. As, however, the law will form part of the legislation of the present year, its detailed consideration does not come within the scope of the Survey for 1932.

Another measure which was published as a Bill, but had not been enacted at the end of the year, was a consolidated Immigration Ordinance. The purpose of the measure was to gather in one enactment different laws concerning immigration which had been passed since 1920. But though it contained no novel provisions, there was an outburst of criticism, and the Bill is still subject to further consideration.

LAND LAW

Another important Bill which awaited enactment at the end of this year concerns land. A number of provisions in the Ottoman Land Law which have been found to be incompatible with modern conditions are to be abolished or modified. It is declared that absence from Palestine of the owner or person interested in land is not to interrupt the period of prescription. Under the Ottoman Law as interpreted by the Courts, prescription did not run if the owner were outside the country even though he was represented by an agent. It is also laid down that no separate document of title is to be issued for any building or plantation upon the land. The old practice allowed separate ownership of land and building, and that has led to considerable confusion.

Another measure dealing with land was enacted: the Land Disputes Possession Ordinance. It gives power to the District Commissioners (who correspond with the Mndirs in Egypt) to conduct inquiries in case of any dispute as to possession of land, and to make temporary orders about the possession pending a definite decision by the Courts upon the rights of the parties. The outbreak of violent quarrels over land between villagers or between neighbouring villages, which in the past have not infrequently led to small battles, was the motive for investing the executive authority with power to deal promptly with this kind of dispute and to anticipate the slower processes of the Courts.

CRIMINAL LAW

The draft Criminal Code, which is designed to replace the Ottoman Penal Code and the many ordinances on different parts of the Criminal Law that have been passed by the British Administration, is still under consideration of the Government. But a further instalment of the Law was enacted in the form of an Official Secrets Ordinance. The new law is based on the English Statutes upon the subject, and gives the Government ample powers to prevent the communication of confidential knowledge about the Government.

Another measure directed to the protection of information is the Telegraph Press Messages Ordinance which gives the exclusive right to the person who has procured telegraph press messages to reproduce them in a newspaper or any other form for a period of seventy-two hours. The Ordinance follows the proposals of the International Commission which was established by the League of Nations to consider the subject, and it is also closely modelled upon legislation on the same matter in several countries under British administration. Experience had shown that piracy of press messages is common in the Palestine press; and it was necessary to have fresh legislation in order to protect an enterprising editor from being exploited by his competitors.

COMPANIES

A minor amendment was introduced into the comprehensive Companies Law enacted in 1929. The amendment provides that a company should not be entitled to borrow money by the issue of debentures without an express license from the High Commissioner. The principal purpose of the change in the law was to check the fever of the issue of lottery debentures which became rife in Palestine during the last year. Some of the debenture issues were like the bonds of the Crédit Foncier of Egypt: and were not objectionable. Others, however, were of a definitely gambling character; and it is desired that the Government should have power to check this form of incitement to gambling.

LOCUST DESTRUCTION

In Palestine, as in Egypt, the invasion of locusts is a peril which constantly threatens the agriculture of the whole country. In each of the three years preceding 1932 there had been a serious threat of

locust invasion from the desert; and the most energetic measures had to be taken in Trans-Jordan and the south of Palestine to drive back the invading armies. The Ottoman Law, which invested the authorities with the powers to call out the population for defense, and which was in its general line similar to the legislation in Egypt on the subject, was in many of its details unsuited to the new conditions in Palestine. It was found necessary, therefore, to replace that law and various notices issued by the Palestine Government by a comprehensive ordinance that gives full power to the local authorities to enter on any land, execute any works, call on any person to assist the Government officer, and requisition any animals or transport required in case of an emergency for destroying the locusts. Local commissions are to be formed under the District Commissioner for the work. Power is given to pay rewards for the destruction of locusts and locust eggs.

MUNICIPALITIES

Two validating enactments were required to sanction the acts of local authorities which had been called into question on account of doubts as to their legal authority. One concerns the Jerusalem Municipality and provides for the validation of the acts of the Municipal Council, although the quorum of members prescribed by the Ottoman Law was not present. In the year 1930 the Jewish members who were elected to the Council resigned their seats; and no Jewish members had been willing to be elected in their place. The Council has, therefore, had to sit with reduced numbers: and the Law is designed to cover any decisions which have been or may be taken without the quorum required. The other ordinance validated various taxes and fees charged by the Local Council of Tel Aviv which had been called into question by a decision in the Law Courts on account of some formal irregularity.

An enactment of a similar kind was an ordinance validating the collection of the Ottoman House and Land Tax, known as the Mussaquafat, in the towns of Haifa and Acre. The Tax was collected in virtue of an Ottoman Law passed immediately before the outbreak of War and applied only to the northern part of Palestine; and doubts had arisen as to the application of the Law.

ROAD TRANSPORT

A small amendment of the Road Transport Ordinance which marks the end of a long controversy provides that exemption from motor-car license fees may be granted by the High Commissioner to consuls de carrière. So long as consuls in Palestine enjoyed diplomatic privileges, there was no question of their paying taxes or license fees; but in the new conditions they no longer exercise diplomatic functions, and they have the same legal status as consuls in western countries. The enactment is to be regarded as an act of courtesy by the Government.

PASSPORTS AMENDMENT

The Ordinance provides that, in place of what was called hitherto "an emergency certificate," the High Commissioner may issue a Document of Identity to any person who has not and cannot obtain a national passport. It provides also that the High Commissioner may grant or refuse, without assigning any reason, the renewal of an endorsement of any travel document. The purpose of the amendment was to dispel doubts which had been raised as to the power to refuse such a renewal of an endorsement, *e.g.* to return to Palestine.

MISCELLANEOUS

Among a large number of minor amendments of existing legislation, the following measures may be noted:—

- (a) Laws changing or modifying customs duties and the excise on matches;
- (b) A Law providing for the imposition of a higher rate of the Urban Property Tax, which is charged on the owners of houses in the towns;
- (c) The Coroners' Amendment Ordinance, which provides for the suspension of the coroner's inquest after criminal proceedings against any person accused of a murder have been begun;

- (d) The Expropriation of land ordinance which provides for the Government exercising its power of purchase over land, for the purpose of carrying out some undertaking comprised in a concession ;
- (e) The Protection of Cultivators and the Land Settlement Law amendments, which modify the procedure in the laws about those matters ;
- (f) The Drainage Amendment Ordinance which provides for the imposition of a sewerage rate payable as an addition to other local rates,

CHRONIQUES

CHRONIQUE LÉGISLATIVE ET PARLEMENTAIRE 1931-1932

PAR

M. ALFRED YALLOUZ

RÉDACTEUR-TRADUCTEUR AU SECRÉTARIAT DU SÉNAT

Des circonstances indépendantes de notre volonté nous ont obligé d'interrompre pendant quatre années, la publication de cette chronique. Nous nous en excusons auprès des lecteurs et espérons que, désormais, elle pourra paraître régulièrement.

Le but de ce travail est de donner un résumé succinct des travaux parlementaires, en ce qui concerne les questions constitutionnelles et de reproduire nettement et fidèlement l'esprit qui a présidé à l'élaboration des lois. Nous éviterons donc d'émettre un commentaire ou un avis personnel quelconque sur les questions que nous traiterons.

L'étude analytique des lois a été suivie d'un résumé succinct sur les principaux motions et vœux formulés au cours des séances, ainsi que de quelques unes des promesses et déclarations faites par le Gouvernement.

Ce travail embrasse deux sessions qui, en réalité, n'en forment qu'une, la première n'ayant duré qu'un mois (20 juin au 21 juillet 1931). D'autant plus qu'il s'agit d'une seule et même législature qui, ayant inauguré ses travaux en juin 1931, les reprit en décembre, soit après les vacances parlementaires.

I.—AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

Au Sénat comme à la Chambre des Députés, plusieurs questions d'ordre constitutionnel ont été discutées et tranchées cette année. Les décisions prises à leur égard constituent des traditions propres au Parlement Egyptien, dont il se guidera dans sa vie à venir.

En voici les principales :

1. Le consentement du Parlement, visé par l'article 126 de la Constitution, doit revêtir la forme d'une loi. C'est ainsi que la forme de loi

(1) Voir "L'Egypte Contemporaine" T. XIX, pp. 391 à 420.

est exigée pour nombre d'actes et dispositions qui, bien qu'au fond ne constituent pas des lois, sont cependant soumis à l'approbation des deux Chambres.

2. L'article 48 de la Loi sur l'organisation intérieure du Parlement disposant que les rapports des Commissions doivent être distribués 48 heures à l'avance ne vise que les projets de loi et les propositions, car il vient compléter les articles 46 et 47.

3. L'article 142 de la Loi sur l'organisation intérieure du Parlement n'est applicable qu'aux propositions qui constituent des actes du Pouvoir Exécutif.

4. L'article 100 de la Loi sur l'organisation intérieure du Parlement n'autorise pas la Commission d'Initiative à prendre des décisions; mais simplement à émettre des avis sur lesquels l'Assemblée aura à se prononcer.

5. L'article 100 de la Loi sur l'organisation intérieure du Parlement dispose que la première demi-heure de la séance doit être consacrée aux questions. Si, ayant commencé par les questions, on doit les suspendre à cause de l'absence du Ministre intéressé, avant que ne soit écoulée la demi-heure, il y aura lieu de les reprendre, au cours de la même séance.

6. L'ouverture d'un crédit supplémentaire dans un Titre du Budget, contre une économie équivalente dans un autre Titre, équivaut à un virement des fonds d'un titre à un autre du Budget. (Article 131 de la Constitution).

7. En critiquant les actes du Gouvernement, dans une question, un membre du Parlement la transforme par le fait même en interpellation. Car l'article 97 de la Loi sur l'organisation intérieure du Parlement définit la question comme étant une simple demande sur la vérité d'un fait ou l'exactitude d'une information.

8. Le mot « approbation » acté dans un procès-verbal n'implique pas une approbation unanime, mais à la majorité des voix.

9. Aux termes de l'article 96 de la Constitution, tout projet de loi, à l'exception de ceux relatifs aux crédits budgétaires, doit être soumis, au point de vue de la forme légale et de la coordination avec la législation existante, à un comité de juristes. Toutefois, la Chambre peut

passer outre au Comité Consultatif de Législation et mettre le projet aux voix, en cas de déclaration d'urgence. (Article 74 de la Loi sur l'organisation intérieure du Parlement).

10. Le terme « modification du territoire de l'Etat » prévu à l'article 46 de la Constitution est d'une portée générale; il comprend la diminution aussi bien que l'extension. On ne saurait, en effet, considérer toute augmentation comme un gain pour l'Etat, car, il est possible que l'administration d'une nouvelle région entraîne des obligations et des nécessités de défense militaire qui pousseraient l'Etat à s'en passer. D'ailleurs, il est nécessaire d'interpréter la loi dans l'intérêt du pays.

II.—LOIS ET DÉCRETS-LOIS

Nous nous étendrons principalement sur les lois soumises au Parlement au cours des deux sessions, et qui, par le fait même, ont été l'objet de longs débats, tant aux Commissions qu'aux Chambres. Pour ce qui est des décrets-lois promulgués en l'absence du Parlement, nous nous bornerons à indiquer les motifs qui ont poussé le Gouvernement à les élaborer.

En voici les principaux :

ACCORDS INTERNATIONAUX.—*Loi No. 34 de 1932 portant approbation de l'accord Italo-Egyptien relatif à la frontière occidentale.* (« Journal Officiel » No. 59 du 11 juillet 1932).

Les Commissions des Affaires Extérieures au Sénat et à la Chambre des Députés présentèrent au sujet de cet accord, des rapports historiques et géographiques bien documentés. Elles y conclurent que l'unité de la suzeraineté ottomane pour les deux territoires voisins, d'une part, et les préoccupations de Mohamed Aly à réaliser les réformes intérieures, d'autre part, n'avaient pas rendu nécessaire la délimitation nette et pratique de la frontière occidentale de l'Egypte. La situation est donc demeurée obscure, surtout que la carte accompagnant le Firman d'Investiture émanant de la Sublime-Porte était introuvable. Or, l'enquête menée par la Commission de la délimitation des Frontières démontre que Djaghboub n'a aucun lien avec l'Egypte, et qu'elle n'a, pour elle, aucune importance politique ou militaire.

Au cours des débats à la Chambre des Députés, les adversaires de ce projet d'accord insistèrent particulièrement sur l'importance de Djaghboub comme centre religieux et militaire, étant sur la route des caravanes. Mais les partisans du projet leur répondirent que c'est plutôt un centre de troubles, fréquenté par des bédouins nomades et que, au point de vue militaire, Salloum, a été gagnée par l'Égypte en échange de Djaghboub,—qui d'ailleurs ne lui appartient pas. Or, l'importance stratégique de Salloum est bien supérieure à celle de Djaghboub, puisqu'elle protège la route de la Méditerranée. A l'issue des débats, le projet fut adopté à la majorité de 90 voix contre 4 et une abstention.

Au Sénat, la thèse soutenue par l'opposition ne différa en rien de celle dont se prévalaient les Députés adversaires du projet, sauf qu'un Sénateur soumit un dossier démontrant que des relations existaient entre le Khédivé Tewfik et Sayed El Senoussi, il y a un demi-siècle. Le Président du Conseil lui répondit que ces relations existent encore, mais cela ne change en rien la situation. Il conclut que Salloum est bien plus importante que Djaghboub, puisqu'elle est la clef de l'Égypte jusqu'à Alexandrie.

Le Sénat vota ensuite le projet de loi.

AGRICULTURE 1.—*Loi No. 103 de 1931 concernant les loyers agricoles de l'année 1929-1930.* (« Journal Officiel » No. 78 du 30 juillet 1931).

Cette proposition de loi fut déposée sur le Bureau de la Chambre par le Député Abdel Rahman El Biali. Elle est donc d'initiative parlementaire.

Dans son exposé de motifs, l'auteur de la proposition dit qu'il est nécessaire d'établir les rapports entre propriétaires et locataires de terrains agricoles, en tenant compte de l'incapacité involontaire du locataire à payer son loyer. Il s'agira donc d'encourager ce dernier à s'acquitter des trois quarts de sa dette, en lui faisant remise du quart restant.

La Commission des Finances à la Chambre des Députés apporta à cette proposition deux amendements: elle réduisit du 1/4 au 1/5 la proposition de la remise et disposa formellement que la loi ne s'appliquait ni aux baux au sujet desquels des arrangements étaient intervenus après le mois d'octobre 1930 ni aux baux dans lesquels le loyer est fixé en base du prix du coton.

Lors des débats à la Chambre, plusieurs Députés proposèrent que le paiement des 80 pour cent des loyers soit considéré comme une condi-

tion *sine qua non* pour bénéficier de la remise du cinquième, et que cet avantage soit étendu, à titre d'encouragement, aux locataires qui ont déjà réglé intégralement leur loyer.

D'autres Députés estimèrent que la réduction de 20 pour cent est insuffisante, et qu'il y a lieu de la porter à 25 pour cent, d'autant plus que le Gouvernement a réduit de 30 pour cent ses baux à ferme.

Mais l'un et l'autre des deux amendements furent rejetés et la Chambre des Députés adopta la proposition, telle qu'elle venait de lui être présentée par sa Commission des Finances.

La Commission Sénatoriale de la Justice exposa dans son rapport que cette proposition de loi n'avait pas de fondement juridique, qu'elle profitait au locataire principal plutôt qu'au sous-locataire et qu'enfin elle n'était pas applicable aux étrangers. Néanmoins, elle conclut à son approbation, pour répondre à une idée de solidarité sociale, et sous réserve d'y introduire un amendement qui en limiterait l'application aux locataires qui ont donné des preuves de leur bonne foi, c'est-à-dire ceux qui ont payé la moitié au moins du loyer stipulé dans leurs contrats.

Mais cet amendement fut rejeté par le Sénat qui, après avoir entendu les exposés du Président du Conseil et du Ministre de la Justice, approuva la proposition telle qu'elle avait été reçue de la Chambre des Députés.

2.—*Décret-loi No. 110 de 1931 accordant un délai pour le paiement des loyers agricoles.* (« Journal Officiel » No. 90 du 10 septembre 1931).

Ce décret-loi imposé par la persistance de la baisse des prix du coton, accorde un délai d'un an—soit jusqu'au 1er septembre 1932—aux locataires et sous-locataires pour les trois dixièmes des loyers agricoles, à condition qu'ils aient réglé les sept dixièmes, à tout moment avant la vente des objets saisis, et sous réserve que le bail soit conclu pour plus d'une année agricole et qu'il soit antérieur à l'année agricole de 1930-31.

3.—*Loi No. 32 portant réduction des loyers agricoles pour l'année 1930-1931.* (« Journal Officiel » No. 59 du 11 juillet 1932).

Cette proposition de loi, d'initiative parlementaire, fut édictée par la nécessité de protéger les locataires agricoles contre l'intransigeance des propriétaires et des bailleurs fonciers. Elle tend à accorder aux locataires et sous-locataires des terrains cultivés normalement en coton en 1930-31, une réduction de 40 pour cent du loyer de la dite année, si le contrat est passé avant l'année agricole 1930, et de 25 pour cent,

s'il est passé en 1930. En outre, elle prévoit la résiliation de tous contrats de loyers agricoles, à fin octobre 1932, et leur conclusion sur de nouvelles bases.

La Commission de la Justice à la Chambre des Députés, saisie de cette proposition de loi, se déclara contraire à sa dernière disposition, qu'elle constitua, à son avis, un danger injustifié pour les transactions. D'autre part, elle fixa la réduction à 30 pour cent pour les contrats passés en 1930-31, abstraction faite de tous autres.

Lors des débats à la Chambre, certains Députés soulevèrent contre cette proposition de loi une objection d'inconstitutionnalité, soutenant qu'elle portait atteinte à la liberté des transactions et qu'elle était préjudiciable aux propriétaires. Mais d'autres approuvèrent l'intervention du législateur en de telles circonstances. La Chambre adopta le projet de loi tel qu'il avait été modifié par la Commission.

Le rapport de la Commission de la Justice au Sénat récapitula les débats soulevés à la Chambre des Députés et conclut à la constitutionnalité de cette loi. Interprétant l'expression « plus d'un an » prévue à l'article 1er, la Commission convint que la période au-delà d'un an s'entend aussi bien de la période antérieure que de la période postérieure à l'année agricole 1930-31. D'autre part, elle a interprété le mot « antérieurement » comme s'appliquant aux contrats conclus avant octobre 1930. Car les contrats postérieurs à cette date sont intervenus quand les effets de la crise étaient déjà connus.

Au cours des débats, un Sénateur proposa la suppression pure et simple du membre de phrase « pour plus d'un an ». Un autre proposa de conditionner la réduction des trois dixièmes par le paiement des sept dixièmes. Mais le Sénat adopta telle quelle la proposition de loi, considérant que cette dernière condition ne saurait répondre au but de la loi, qui vise à fixer les rapports définitifs entre propriétaire et locataire.

4.—*Loi No. 22 de 1932 relative à la culture et à la vente des plants d'arbres fruitiers.* (« Journal Officiel » No. 55 du 27 juillet 1932).

Le Ministère de l'Agriculture a élaboré ce projet de loi dans le but d'exercer un contrôle sur les pépinières et établissements de vente de plants fruitiers et de contribuer ainsi à l'amélioration des variétés de fruits et à la protection de la richesse agricole du pays.

La Commission de l'Agriculture à la Chambre des Députés, saisie de ce projet, l'a discuté en présence du délégué du Gouvernement et l'a adopté tel quel, après avoir obtenu l'assurance que les contraventions

relatives aux plants d'arbres dont la culture est interdite, seront dressées par des fonctionnaires techniques de la Section d'Horticulture.

Lors des débats à la Chambre, un Député objecta que les restrictions de cette loi sont excessives et qu'elles ne devraient être appliquées qu'aux pépinières publiques. Mais le Ministre lui répondit que si le contrôle n'est pas général, la qualité des fruits ne pourra être améliorée.

Relativement aux contraventions, le Ministère déclara à la séance que seules, celles qui ont un caractère administratif sont dressées par les agents de la police judiciaire, les autres étant constatées par des fonctionnaires techniques. A l'issue, la Chambre adopta le projet, tel qu'il a été présenté par le Ministère de l'Agriculture.

La Commission Sénatoriale de la Justice récapitula les débats soulevés autour de ce projet à la Chambre des Députés et conclut à son adoption, après avoir interprété les mots « à tout moment » prévus à l'article 8 relatif aux contraventions, comme s'entendant pour la période entre 6 heures du matin et 6 heures du soir.

Au cours des débats à l'Assemblée, plusieurs Sénateurs s'opposèrent au maintien de la peine de l'emprisonnement. Le Rapporteur leur répondit que le châtimement des personnes qui exploitent leurs pépinières malhonnêtement doit être exemplaire. A cette déclaration, le Ministre ajouta que toute latitude est laissée au juge pour prononcer soit l'amende, soit l'emprisonnement. Puis le Sénat adopta tel quel ce projet de loi.

APPORTS FLUVIAUX.—(Voir Erosions).

AUTOBUS.—(Voir Concessions).

COMMERCE 1.—*Décret-Loi No. 115 de 1931 réglementant le commerce en gros des végétaux et des fruits dans la ville du Caire.*

En vertu de ce décret-loi, il est interdit d'établir ou d'exploiter, dans le périmètre de la ville du Caire, des magasins, marchés et halles pour la vente de certains légumes et fruits, ailleurs que dans les emplacements spécialement autorisés, et ce sous peine des fermeture administrative.

Le but de sa promulgation est d'assurer la fidélité du débit, notamment en surveillant les prix, poids et mesures ainsi que la propreté et le bon ordre.

CONCESSIONS.—*Loi No. 41 de 1932 autorisant l'octroi d'une concession pour l'exploitation des lignes d'autobus dans la ville du Caire.* (« Journal Officiel » No. 63 de 21 juillet 1932).

Dans leurs rapports sur ce projet de loi, les Commissions des Finances au Sénat et à la Chambre des Députés passent en revue les conditions dans lesquelles le Gouvernement avait été amené à donner aux deux Sociétés Thornycroft et du Transport Mécanique d'Outre-Mer l'autorisation d'exploiter provisoirement sept lignes, en attendant l'approbation du Parlement.

Au cours des débats à la Chambre, plusieurs Députés demandèrent des éclaircissements sur la redevance fixée, ainsi que sur la proportion du personnel égyptien établie dans l'acte de concession. Certains autres s'opposèrent au principe du monopole qui ferme le champ d'action à l'initiative privée et aux bienfaits de la concurrence. Répondant à une objection d'ordre constitutionnel, le Conseiller Royal au Contentieux des Travaux Publics déclara que l'octroi de la concession a été subordonné à l'approbation du Parlement. Puis la Chambre adopta le projet de concession, que le Sénat approuva à son tour, sans discussion.

CONCILIATION ET ARBITRAGE.—*Loi No. 7 de 1932 portant approbation du traité de conciliation conclu entre le Royaume d'Egypte et la République des Etats-Unis d'Amérique.* (« Journal Officiel » No. 33 du 21 avril 1932).

Loi No. 8 de 1932 portant approbation du traité d'arbitrage conclu entre le Royaume d'Egypte et la République des Etats-Unis d'Amérique (« Journal Officiel » No. 33 du 21 avril 1932).

Ces deux projets de loi, adoptés par la Chambre des Députés en 1930, furent transmis au Sénat qui les déféra à sa Commission des Affaires extérieures. Celle-ci rédigea deux rapports concluant à leur approbation; mais avant que les rapports ne soient soumis à l'Assemblée, le Parlement fut dissous.

La nouvelle Commission des Affaires extérieures, appelée cette année à examiner les deux projets, déclara qu'elle ne saurait reprendre leur étude n'étant elle-même que la continuatrice de la Commission de 1930. Le Sénat, se ralliant à son avis, adopta tels quels les projets de loi.

COTON 1.—*Décret-Loi No. 112 de 1931 portant restriction de la superficie cultivée en coton, pendant l'année agricole 1931-1932.* (« Journal Officiel » No. 96 du 28 septembre 1931).

Ce décret-loi interdit la culture du coton dans plus du quart des terres dont toute personne a la détention, en dehors de la zone du Delta visée par la Loi No. 20 de 1931. Dans le calcul de la superficie, il ne

sera tenu compte ni des terres en friche (bour) cultivables ou non, ni de celles qui leur sont assimilées, en tant qu'impropres à la culture du coton.

Le but de l'élaboration de ce décret-loi est de conserver la fertilité de la terre, protéger la qualité du coton, assurer un meilleur rendement par feddan, atténuer les effets des insectes nuisibles, éviter la saturation des terres et réserver une quantité d'eau estivale suffisante aux zones du Nord du Delta.

2.—*Décret-Loi No. 113 de 1931 modifiant certaines dispositions de la Loi No. 20 de 1931 portant restriction de la culture du coton Sakellaridis.* (« Journal Officiel » No. 96 du 28 septembre 1931).

Ce décret-loi interdit à toute personne de cultiver en coton, de quelque variété que ce soit, plus de 30 pour cent des terres dont elle a, à n'importe quel titre la détention, dans la zone des cultures du Sakellaridis. Les motifs qui édictent ce décret-loi sont les mêmes que ceux qui président à l'élaboration du précédent.

CRÉDIT AGRICOLE 1.—*Loi No. 101 de 1931 portant suppression de la Réserve Agricole.* (« Journal Officiel » No. 78 du 30 juillet 1931).

Dans sa note au Conseil des Ministres, le Ministère des Finances a exposé qu'il n'y a plus lieu de maintenir la Réserve Agricole créée par le Décret-Loi No. 53 de 1929, considérant que le Gouvernement a été autorisé par Décret-Loi No. 50 de 1930, à participer à la fondation de la Banque de Crédit Agricole, dont les attributions répondent aux buts pour lesquels la susdite réserve a été créée.

Lors des débats à la Chambre, un Député s'opposa à la suppression de la Réserve Agricole, étant donné que le Gouvernement prêtait aux cultivateurs à 4 pour cent, tandis que la Banque de Crédit Agricole ne consentira ses avances qu'à 7 pour cent.

Mais le Rapporteur et un autre Député lui firent remarquer que la Réserve Agricole était, en majeure partie, employée à l'achat du coton, et c'était là, de l'aveu unanime, une politique erronée et contraire aux intérêts du pays. Car le Gouvernement achetait généralement le coton aux commerçants, non aux fellahs qui l'avaient déjà vendu.

Au Sénat, ce projet de loi fut adopté à l'unanimité des voix, sans discussion.

2.—*Loi No. 102 de 1931 portant prélèvement d'une somme de L.E. 500.000 sur le fonds de la Réserve Générale pour l'affecter à la souscription du Gouvernement aux actions du Crédit Agricole d'Egypte.* (« Journal Officiel » No. 78 du 30 juillet 1931).

Cette loi constitue un anneau de la chaîne législative élaborée par le Gouvernement dans le but de venir en aide au cultivateur, en cette grave crise économique que traverse le pays.

Dans son exposé des motifs présenté aux deux Chambres, le Ministère des Finances dit que le crédit de L.E. 500.000 dont il s'agit, représentait la participation du Gouvernement dans la souscription du capital de la Banque de Crédit Agricole, fondée en exécution du Décret-Loi du 18 novembre 1930.

Au cours des débats soulevés à la Chambre, le Rapporteur de la Commission des Finances exprima le vœu que la Banque soit dirigée de manière à réaliser les espérances fondées sur elle et que le taux d'intérêt soit réduit à son minimum.

Un Député demanda quel est le but qui pousse la Banque à accorder aux Sociétés Coopératives des avances au taux de 5 pour cent, tandis que les petits cultivateurs ne les obtiennent qu'à 7 pour cent ? Le Rapporteur lui répondit que le Gouvernement visait par là à l'encouragement du mouvement coopératif ; car la différence de taux revient aux Sociétés coopératives qui la répartissent entre leurs membres.

Un autre Député demanda quelles sont « les machines agricoles » sur lesquelles des avances peuvent être consenties ? Le Rapporteur répondit que ce terme vise les machines agricoles de toutes sortes. Le Ministre des Finances, présent à la séance, se rallia à cette interprétation.

Répondant à la question d'un Député sur la nature des avances à longs termes, S.E. le Président du Conseil, Ministre des Finances, déclara que ces avances, dont la durée peut atteindre vingt ans, seront consenties aux cultivateurs qui désirent amender leurs terres en friche, généralement achetées au Gouvernement. Ainsi ils ne seront plus à la merci des grandes sociétés qui achètent les terres à bas prix et les revendent, après le défrichement, avec des bénéfices exorbitants. Il ajouta, en réponse à la question d'un autre Député, que malgré la création de la Banque de Crédit Agricole, le Gouvernement continuera à s'intéresser aux sociétés coopératives.

Lors de l'examen de cette loi par le Sénat, la Commission des Finances a tenu à élucider deux points : (a) l'aide à fournir par la Banque doit-elle se limiter aux petits cultivateurs et aux petits propriétaires ? (b) le Gouvernement peut-il avancer à la Banque tout ou partie des six millions de livres égyptiennes sans un vote du Parlement, au cours de ses sessions ordinaires ?

Au premier point, le délégué du Ministère des Finances a répondu que l'acte préliminaire de Société, tout en énumérant les opérations de la Banque, n'a pas voulu déterminer limitativement sa mission. En ce qui concerne le deuxième point, le Ministre des Finances a déclaré que les avances de la Banque constituent un des modes de placement du fonds de Réserve, et que, partant, il n'y a pas lieu de provoquer la promulgation de lois portant ouverture de crédits, à moins que le Contentieux ne le juge utile.

Mais cette explication n'a pas convaincu la Commission des Finances, car l'article 126 de la Constitution dispose formellement qu'aucun engagement pouvant grever le Trésor pour un ou plusieurs exercices futurs ne peut être contracté sans le consentement du Parlement. Aussi s'est-elle mise en rapport avec S.E. le Président du Conseil, Ministre des Finances, qui s'est rallié à sa manière de voir. Puis elle a conclu à l'adoption du projet, sous réserve que toute avance soit sanctionnée par le Parlement au moyen d'un projet de loi.

Au cours des débats au Sénat, un membre observa que le Gouvernement s'est engagé à accorder à la Banque de Crédit Agricole des avances jusqu'à concurrence de L.E. 6.000.000 à condition qu'elles soient sanctionnées par une loi. « Admettons, dit-il, que le Parlement rejette la loi, comment le Gouvernement peut-il faire honneur à ses engagements ? ». Le Président du Conseil répondit qu'il est à présumer que les Assemblées parlementaires tiendront à faire honneur aux engagements pris par leurs Gouvernements.

D'autres Sénateurs regrettèrent que les Banques soient, à l'exclusion des particuliers et syndicats, représentées au sein du Conseil d'Administration du « Crédit Agricole », et que le Gouvernement ne puisse pas réclamer le remboursement de ses avances avant la liquidation de la dite Banque.

A l'issue des débats, le Sénat adopta la loi, sous la réserve formulée par sa Commission des Finances.

3.—*Loi No. 106 de 1931 sur la réalisation du gage relativement aux avances faites par le Crédit Agricole d'Egypte.* (« Journal Officiel » No. 82 du 13 août 1931).

Le but de l'élaboration de cette loi est d'accorder à la Banque de Crédit Agricole certaines facilités de procédure dans la réalisation du gage, dans ses contrats d'avances.

La Commission des Finances à la Chambre des Députés a constaté dans son rapport que les formalités prévues ne sont pas nouvelles,

puisque les mêmes facilités avaient été accordées au Ministère des Finances, chaque fois qu'il était forcé de vendre du coton sur lequel il avait consenti des avances aux cultivateurs. Néanmoins, elle a proposé de modifier l'article 2 par l'addition des mots « avec avis de réception » après le membre de phrase « le débiteur sera avisé par lettre recommandée ». D'autre part, elle a été d'avis que la Banque ne doit avoir recours à la vente par un autre procédé que les enchères publiques, qu'en cas d'extrême nécessité.

Mais le Comité de Législation rejeta l'addition « avec avis de réception » car elle est de nature à paralyser la loi, en ce sens que le débiteur pourrait refuser de signer l'avis de réception.

Une discussion d'ordre constitutionnel s'engagea sur le point de savoir si le Comité de Législation a le droit de modifier un texte élaboré par le Parlement. A l'issue des débats, la Chambre adopta le projet, après avoir écarté l'amendement proposé par la Commission des Finances.

De son côté, le Sénat vota la loi, à l'unanimité, après s'être assuré qu'il sera soumis à l'approbation de l'Assemblée Générale de la Cour d'Appel Mixte, et que « les frais et accessoires » de la vente ne seront pas exorbitants.

4.—*Décret-Loi No. 107 de 1931 portant autorisation de prélever sur la Réserve Générale une somme de L.E. 1.000.000 destinée à venir en aide aux propriétaires de terrains agricoles.* (« Journal Officiel » No. 85 du 24 août 1931).

Ce décret-loi, promulgué en l'absence du Parlement, a été édicté par la nécessité de prévenir la baisse démesurée des prix des terrains agricoles, provoquée par l'expropriation et les ventes forcées.

5.—*Loi No. 31 de 1932 portant prélèvement de L.E. 2.000.000 sur la Réserve Générale pour les avances à consentir par le Gouvernement au « Crédit Agricole ».* (« Journal Officiel » No. 59 du 11 juillet 1932).

Lors de la création de la Banque de Crédit Agricole, le Gouvernement, s'était engagé à lui consentir des avances ne dépassant pas L.E. 6.000.000, à condition qu'elle ne reçoive pas plus de L.E. 3.000.000 dans le courant de la première année de sa fondation. Une somme de L.E. 1.000.000 lui ayant été accordée par un précédent décret-loi, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre un projet portant prélèvement du solde, soit L.E. 2.000.000, sur la Réserve Générale, pour les dites avances.

La Chambre des Députés adopta le projet à l'unanimité des voix, sans discussion. Le Sénat l'approuva à son tour, après des débats sur une question de forme, ainsi que sur la constitutionnalité du décret-loi portant prélèvement de la première somme de L.E. 1.000.000 sur la Réserve Générale.

6.—*Loi No. 46 de 1932 sur la réalisation du gage relativement aux avances faites au Crédit Agricole d'Egypte.* (« Journal Officiel » No. 65 du 25 juillet 1932).

Ce projet de loi remplace le Décret-Loi No. 106 de 1931. Les articles 3 et 5 y sont modifiés de manière à faire obligation à la banque d'aviser les créanciers saisissants ou opposants, dans les mêmes conditions que le débiteur. La banque touchera le montant qui lui est dû et versera à la caisse du tribunal compétent le solde du prix, s'il en existe, pour en être disposé comme de droit.

La Chambre des Députés adopta ce projet de loi à l'unanimité, sans discussion.

Au Sénat, un membre observa que l'article 5 supprime la vente aux enchères publiques. Mais le Rapporteur de la Commission de la Justice ne se rallia pas à sa manière de voir. Le projet fut ensuite adopté à la majorité de 63 voix contre 2.

CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE. 1.—*Loi No. 45 de 1932 autorisant le Gouvernement à prélever L.E. 1.000.000 sur le fonds de réserve de l'Etat pour des prêts hypothécaires aux propriétaires agricoles.* (« Journal Officiel » No. 65 du 25 juillet 1932).

Le projet présenté par le Gouvernement comportait le prélèvement d'une somme de L.E. 3.000.000 sur la Réserve Générale de l'Etat, pour des prêts hypothécaires aux petits propriétaires agricoles. Il s'agissait en effet de protéger la petite propriété, en ces temps critiques où la balance économique mondiale est déséquilibrée.

La Commission des Finances à la Chambre des Députés étudia minutieusement le projet, et le discuta avec le délégué du Gouvernement. Elle suggéra d'abord que la Banque de Crédit Hypothécaire soit un établissement indépendant; mais le Président du Conseil des Ministres s'y opposa, considérant que cela nécessitait des dépenses supérieures au bénéfice que l'on pourrait en retirer. Le Premier Ministre insista également sur la nécessité de n'accorder des prêts qu'aux propriétaires qui payent un impôt maximum de L.E. 50, les autres étant en mesure

d'obtenir des prêts ailleurs. La Commission se rallia à cette manière de voir, et, de commun accord avec le Président du Conseil, réduisit à L.E. 1.000.000 la somme à prélever sur la Réserve.

Au cours des débats à la Chambre des Députés, le Président du Conseil pria la Commission des Finances de maintenir le taux d'intérêt à 7 pour cent, en attendant que les opérations de la Banque prennent une extension permettant de le réduire à 6 pour cent. Mais plusieurs Députés insistèrent pour que ce taux ne dépasse pas 6 pour cent et même 5 pour cent, vu les conditions difficiles du cultivateur. A ces objections, le Président du Conseil répondit que ce taux n'est pas excessif, si l'on considère que le fellah emprunte actuellement à 100 pour cent. Il conclut que la réduction du taux à 6 pour cent constituerait un obstacle au développement de la Banque.

La Chambre adopta ensuite le projet de loi, que le Sénat vota à son tour, sans discussion.

2.—*Loi No. 47 de 1932 portant dérogation aux Lois No. 31 de 1912 et No. 4 de 1913 sur l'insaisissabilité de la petite propriété agricole, en ce qui concerne les prêts consentis par le « Crédit Agricole d'Egypte ».* (« Journal Officiel » No. 65 du 25 juillet 1932).

Le Ministère des Finances a élaboré ce projet de loi pour permettre aux propriétaires de moins de cinq feddans de bénéficier des prêts hypothécaires consentis par le Crédit Agricole d'Egypte au moyen des fonds fournis par le Gouvernement.

La Chambre des Députés adopta ce projet de loi, à l'unanimité, après avoir entendu certains éclaircissements fournis par le délégué du Gouvernement.

Au Sénat, par contre, un membre souleva une objection : c'est que le fellah doit être protégé contre lui-même, parce qu'il ne connaît pas la vertu de l'épargne. En outre, les petits propriétaires sont les derniers à se ressentir de la crise. Mais le Ministre lui répondit qu'on ne saurait priver 2 millions de propriétaires du bénéfice du projet du Crédit hypothécaire, surtout que cet établissement ne sera pas usurier et qu'il mesurera ses avances selon les besoins réels des cultivateurs.

Le Sénat adopta ensuite le projet de loi, à la majorité de 59 voix contre 11 et une abstention.

DJEBEL EL AWLIA. (Voir Travaux Publics).

DOUANES ET OCTROIS 1.—*Décret-Loi No. 111 de 1931 sur la concession du traitement de la nation la plus favorisée.* (« Journal Officiel » No. 96 du 28 septembre 1931).

Ce décret-loi, modifiant l'article 6 de la Loi No. 2 de 1930 modifié par le Décret-loi No. 45 de 1930, autorise le Gouvernement à conclure avec les Gouvernements étrangers des accords portant concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée, pourvu que la durée de ces accords ne dépasse pas trois ans à partir de la promulgation de cette loi.

2.—*Loi No. 3 de 1932 portant modification de la Loi No. 2 de 1930 relative au tarif douanier.* (« Journal Officiel » No. 27 du 31 mars 1932).

La Commission des Finances à la Chambre des Députés conclut dans son rapport à l'adoption de ce projet de loi, conférant au Gouvernement le pouvoir de modifier le tarif douanier, par décret ayant force de loi, chaque fois qu'il le juge nécessaire. Elle estima cependant qu'il serait excessif de lui accorder ce pouvoir pour trois ans et qu'un délai d'un an est suffisant. Mais à la Chambre des Députés, le Président du Conseil, Ministre des Finances pria l'Assemblée d'adopter le projet tel quel, car la limitation de l'autorisation à une année aurait pour résultat de refaire un travail inutilement, surtout que l'état d'instabilité mondiale actuel ne prendra fin ni dans un an ni dans deux ans. Plusieurs députés ayant insisté sur la limitation du délai à un an, pour sauvegarder le droit de contrôle parlementaire, le Président du Conseil se rallia à l'amendement proposé par la Commission. La Chambre vota donc le projet amendé.

La Commission Sénatoriale des Finances appelée ensuite à l'examiner, constata que rien ne pouvait empêcher de recourir à des décrets-lois, pour prévenir les spéculations et protéger le régime économique contre toute perturbation. Elle ajouta que les pouvoirs demandés par le Gouvernement sont limités quant à leur portée et à leur durée, et pour ces motifs, conclut à l'adoption du projet de loi, tel qu'il avait été regu de la Chambre des Députés.

Au cours des débats à l'Assemblée, un membre souleva des objections d'ordre constitutionnel contre ce projet de loi, soutenant qu'il entraînait un empiétement du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Mais un autre Sénateur lui répondit qu'en l'absence de traditions constitutionnelles sur cette matière en Egypte, on pourrait se reporter aux constitutions étrangères qui, presque toutes, confirment l'interprétation

donnée par la Commission Sénatoriale des Finances. A l'issue des débats, le Sénat adopta tel quel ce projet de loi.

3.—*Loi No. 4 de 1932 relative aux droits d'accise sur les produits du sol et de l'industrie nationale.* (« Journal Officiel » No. 27 du 31 mars 1932).

Ce projet de loi, intimement lié au précédent, fut adopté par la Chambre des Députés pour les mêmes raisons, et avec la même réserve d'un an d'application y formulée.

Au Sénat, les débats sur ce projet de loi ne différèrent en rien de ceux qui se déroulèrent au sujet du précédent. Répondant à une objection d'inconstitutionnalité soulevée par un de ses collègues, un Sénateur rappela que, tout récemment, le Parlement anglais a délégué au Pouvoir Exécutif le droit de modifier le tarif douanier. On peut en déduire, par analogie, que le Pouvoir Législatif peut, par une loi, déléguer au Gouvernement le droit d'établir un impôt. A l'issue des débats, le projet de loi fut adopté par le Sénat tel qu'il avait été amendé par la Chambre des Députés.

ENLÈVEMENT D'ENFANT 1.—*Loi No. 15 de 1932 introduisant une disposition nouvelle au Code Pénal Indigène relative à la rétention et enlèvement d'enfant.* (« Journal Officiel » No. 46 du 26 mai 1932).

Dans son exposé des motifs, le Ministère de la Justice relève que dans deux arrêts récents, la Cour de Cassation exprima le désir de voir modifier l'article 246 du Code pénal de manière à permettre la punition du père ou de la mère qui enlève illégalement son enfant, à l'instar de la législation française. En donnant suite à ce vœu, le Ministère de la Justice jugea suffisante une peine d'amende n'excédant pas L.E. 50 et d'emprisonnement ne dépassant pas un an, vu la condition spéciale des parents par rapport aux étrangers. Il proposa donc l'addition d'un article 246 bis, applicable à tous cas d'enlèvement ou de détournement d'enfant, soit des mains de ceux auxquels sa garde aura été confiée, soit des lieux ou ces derniers l'auront placé, soit des mains de toute autre personne, ou de tout autre lieu.

Ayant examiné ce projet de loi, la Commission de la Justice à la Chambre des Députés estima que le nouvel article avait plutôt sa place à la suite de l'article 251 et non 246, et devait constituer l'article 251 bis, étant donné que son texte comprend les deux cas prévus dans les articles 246 et 251. Lors des débats à la Chambre, un Député proposa d'introduire au texte de l'article, un amendement tendant à borner son application au seul cas où la garde serait confiée par décision de

justice. Un autre député proposa de borner l'application du nouvel article au cas d'enlèvement d'enfant et non au cas de rétention, mais sa proposition fut rejetée.

A l'issue, la Chambre décida de retourner le projet à la Commission de la Justice, pour l'examiner à la lumière des débats qui se déroulèrent à sa séance.

S'étant mise en rapport avec le Comité consultatif de Législation, la Commission de la Justice ajouta le membre de phrase « par décision de justice » *in fine* de l'article, qui, en outre, fut placé à la fin du chapitre V et devint l'article 253 *bis*, étant donné qu'il traite de délits différents de ceux prévus aux articles précédents.

Au cours du deuxième examen à la Chambre, un député proposa l'addition du membre de phrase « en dernier ressort » après « décision de justice ». Le Ministre de la Justice lui fit observer que cette addition est inutile car les jugements en cette matière ne sont exécutés que s'ils sont exécutoires. D'autre part, répondant à une demande d'éclaircissement d'un député, le Ministre de la Justice déclara que, dans le cas où un père enlèverait un enfant placé sous la garde naturelle de sa mère, sans décision de justice, il n'y aura pas de sanction.

Quand le projet fut transmis au Sénat, celui-ci estima nécessaire de modifier le texte en ajoutant les aïeuls au même titre que les parents. Car la tendresse des aïeuls n'étant pas moindre que celle des parents, il convient de leur appliquer les mêmes dispositions de la loi. La Commission de la Justice à la Chambre des Députés se rallia à cette manière de voir et recommanda à la Chambre de l'adopter. Répondant à une demande d'éclaircissement au cours des débats, le Rapporteur déclara que le texte s'appliquait aux aïeuls réels et naturels. A l'issue, la Chambre vota le projet tel qu'il avait été amendé par le Sénat.

EROSIONS ET APPORTS FLUVIAUX.—*Loi No. 48 de 1932 relative aux érosions et apports fluviaux.* (« Journal Officiel » No. 70 du 11 août 1932).

Le motif invoqué par le Ministère des Finances pour élaborer ce projet est que la législation actuelle remontant à 70 ans rencontre dans son application de graves difficultés et fait l'objet de nombreuses plaintes. C'est pour répartir les apports fluviaux sur une base plus équitable et pour indemniser les propriétaires dont les terres sont emportées par les érosions que le nouveau projet fut élaboré.

La Commission des Finances à la Chambre des Députés, appelée à l'examiner, l'adopta après avoir obtenu du délégué du Gouvernement

toutes les assurances garantissant la rapidité de la procédure et la réduction des frais.

Au cours des débats à la Chambre, certains députés demandèrent des éclaircissements sur la corrélation entre ce projet et les articles 60 et 61 du Code civil indigène. Mais il fut convenu que ces articles s'appliquaient aux alluvions dont la propriété est acquise par le rattachement et non aux apports fluviaux qui sont propriété de l'Etat. Un député demanda que les litiges se rapportant à la répartition soient soumis à la Justice; mais il lui fut répondu qu'il est de principe que les Tribunaux ne s'immiscent pas dans les questions administratives. Puis la Chambre adopta le projet tel quel.

La Commission Sénatoriale des Finances introduisit dans ce projet divers amendements dont les principaux sont: sa répartition en treize articles au lieu de 2; l'addition de membres de phrase pour rendre le texte plus clair et enfin la suppression d'une disposition qui excluait du bénéfice de la loi, les localités soumises à l'impôt sur la propriété bâtie. Enfin elle a fait siennes les réserves formulées par la Commission des Finances à la Chambre des Députés.

Au cours des débats au Sénat, l'Assemblée entendit un exposé du Président du Conseil sur les avantages du projet. Puis un membre proposa d'appliquer aux érosions les règlements sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et d'incorporer les apports fluviaux dans le domaine libre de l'Etat. Un autre Sénateur déclara qu'il y a lieu de rejeter la loi quant au principe, étant contraire aux dispositions du Code civil et aux principes de la Constitution qui imposent l'approbation du Parlement pour toute aliénation gratuite des biens de l'Etat. A l'issue, le Sénat décida de renvoyer le projet à la Commission de la Justice pour l'étudier.

Dans son rapport, la Commission Sénatoriale de la Justice conclut que ce projet n'est pas contraire à la Constitution et que la disposition prévoyant que les apports fluviaux appartiennent à l'Etat n'empêchent pas les particuliers de réclamer des dommages-intérêts. En outre, elle répartit le projet en 15 articles, introduisit des amendements qui rendent les textes plus précis et d'autres tendant à établir les modes de publicité et à fixer à 15 ans le délai de déchéance du droit à la compensation à partir de la date des érosions, et à cinq ans à partir de la date de l'apport.

Après une courte discussion sur des points de détail, le Sénat adopta le projet, dûment amendé par sa Commission de la Justice et le renvoya à la Chambre des Députés. La Commission des Finances à la Chambre

estima que le délai de 15 ans est excessif; et, de commun accord la Commission Sénatoriale, supprima le membre de phrase « à condition que le (akl) ne remonte pas à plus de 15 ans » puis le projet fut adopté définitivement par la Chambre, sans discussion.

FONCTIONNAIRES 1.—*Loi No. 108 de 1931 portant abrogation du Décret-Loi No. 42 de 1929 établissant un règlement provisoire pour la mise à la retraite des fonctionnaires de l'Etat en surnombre, modifié par le Décret-Loi No. 19 de 1931.* (« Journal Officiel » No. 90 du 10 septembre 1931).

Dans son exposé des motifs, le Ministère des Finances a remarqué que l'application extensive du règlement provisoire pour la mise à la retraite des fonctionnaires en surnombre lui a fait perdre l'utilité qu'on en escomptait.

De son côté, la Commission des Finances à la Chambre des Députés a recommandé l'abrogation de la Loi No. 42 de 1929, considérant que le Contentieux lui avait donné une interprétation trop extensive, au point de l'appliquer aux classes personnelles inscrites au budget pour les postes y afférents.

Au cours des débats à la Chambre, S.E. le Président du Conseil, Ministre des Finances, déclara que ce projet est le résultat de la modification du cadre des fonctionnaires. L'un des principaux avantages réalisés grâce au nouveau cadre, est celui de calculer le total des traitements sur la moyenne des classes, ce qui permet d'éviter l'inflation annuelle et permanente du budget.

Lors de l'examen du projet par le Sénat, la Commission des Finances proposa de ne faire bénéficier de l'exception prévue par l'article 2 que les fonctionnaires en surnombre et non ceux qui occupent des classes personnelles. En d'autres termes, les demandes de mise à la retraite présentées par ces derniers jusqu'au 25 février 1931 seront écartées. Le Gouvernement s'étant rallié à cette interprétation, le Sénat adopta le projet de loi sous cette réserve, à l'unanimité des voix.

2.—*Loi No. 18 de 1932 relative à la liquidation des pensions et indemnités des fonctionnaires et employés qui comptent des services définitifs au Gouvernement et à l'Administration des Wakfs Royaux.* (« Journal Officiel » No. 53 du 20 juin 1932).

L'exposé des motifs sur ce projet de loi mentionne que les fréquentes permutations effectuées ces dernières années entre les fonctionnaires et employés de l'Administration des Wakfs Royaux et ceux des différents

Ministères, notamment le Ministère de l'Instruction Publique, ont rendu nécessaire l'établissement de règles équitables pour la liquidation de la pension ou l'indemnité des fonctionnaires ayant servi ici et là.

Lors des débats à la Chambre, un député demanda un éclaircissement sur le point de savoir laquelle des deux Administrations supportera la somme restante en cas de décès du fonctionnaire avant l'acquittement général des retenues. Le Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances lui répondit que ce point est réglé par la Loi sur les pensions. A l'issue, la Chambre adopta le projet, tel qu'il a été déposé par le Gouvernement.

Au cours des débats au Sénat, un membre de la Haute Assemblée demanda si les conditions d'admission au service sont les mêmes à l'Administration des Wakfs Royaux et aux Administrations de l'Etat. Le Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances lui répondit que jusqu'ici, les transferts s'effectuaient entre les membre de la Magistrature et du corps enseignant, et que, pour ces deux catégories de fonctionnaires, les conditions d'aptitude sont les mêmes. D'ailleurs, ajouta-t-il, le Gouvernement veillera toujours à l'application de ce principe pour les autres postes. Puis le projet de loi fut adopté.

3.—*Loi No. 30 de 1932 modifiant l'article 143 du Décret-Loi No. 86 de 1931 relatif à l'Organisation Intérieure du Parlement.* (« Journal Officiel » No. 58 du 7 juillet 1932).

Cette proposition de loi, qui est d'initiative parlementaire, tendait à abroger l'article 143 de la loi sur l'organisation intérieure du Parlement. En fixant le nombre et les classes des deux Chambres parlementaires, cet article portait atteinte au principe de la séparation des Pouvoirs, au droit du Pouvoir législatif de contrôler le Pouvoir exécutif et plaçait ainsi les Chambres dans une situation inférieure à celle des Ministères et Administrations de l'Etat.

La Commission du Règlement Intérieur à la Chambre des Députés, voulant concilier ces considérations avec le désir d'établir une limite dans les dépenses, fixa à L.E. 20.000 et L.E. 25.000 respectivement, les crédits affectés aux traitements des fonctionnaires et employés permanents et provisoires du Sénat et de la Chambre des Députés, laissant à chaque Chambre la faculté d'établir son budget dans cette limite.

La Chambre adopta sans discussion cette proposition de loi, telle qu'elle a été amendée par la Commission du Règlement Intérieur.

Au Sénat, un membre s'opposa à la modification de l'article 143 qui ne contrevient en aucune façon au principe de la séparation des pouvoirs. Il aurait mieux valu, dit-il, se contenter de modifier les classes

citées dans l'état annexé à la loi sur l'Organisation Intérieure du Parlement. Mais l'Assemblée rejeta cet amendement et adopta telle quelle la proposition de loi.

4.—*Loi No. 49 de 1932 allouant une indemnité spéciale aux conducteurs des locomotives à l'Administration des Chemins de fer de l'Etat.* (« Journal Officiel » No. 70 du 11 août 1932).

Dans sa note explicative accompagnant ce projet de loi, le Ministère des Communications a fait ressortir la nécessité d'octroyer aux conducteurs des locomotives une indemnité spéciale, en sus de la pension ou de la gratification due pour leurs années de service. Car de par la nature de leurs fonctions, ces conducteurs sont exposés à la poussière et aux variations de température, ce qui affaiblit leur vue et occasionne leur mise à la retraite prématurée.

La Chambre des Députés et le Sénat adoptèrent ce projet de loi sans discussion.

FRONTIÈRES OCCIDENTALES. (*Voir Accords Internationaux*).

HYGIÈNE PUBLIQUE.—*Décret-Loi No. 109 de 1931 sur la vaccination préventive contre les maladies infectieuses.* (« Journal Officiel » No. 90 du 10 septembre 1931).

Ce décret-loi, dont la promulgation en l'absence du Parlement a été imposée par des nécessités d'ordre sanitaire, rend obligatoire la vaccination préventive contre le choléra, la peste et la variole, chaque fois que le Ministre de l'Intérieur le jugera nécessaire. Quiconque ne se conforme pas à l'arrêté du Ministre ordonnant la vaccination, sera puni d'un emprisonnement ne dépassant pas 7 jours et d'une amende n'excédant pas P.T. 100 ou de l'une de ces peines seulement.

INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE.—*Loi No. 29 de 1932 relative à l'incessibilité et à l'insaisissabilité de l'indemnité parlementaire.* (« Journal Officiel » No. 58 du 7 juillet 1932).

Le principe qui préside à l'élaboration de ce projet de loi, présenté par le Gouvernement, est que l'indemnité parlementaire, établie pour un but spécial, doit rester affectée à ce but: celui d'accomplir d'une manière parfaite le mandat parlementaire. Dans ces conditions, l'indemnité ne saurait être assimilée à un revenu particulier, surtout qu'elle se trouve aujourd'hui réduite au minimum des frais supplémentaires que doivent encourir les membres du Parlement. Néanmoins, les saisies déjà pratiquées n'ont pas été touchées, ayant été considérées comme un droit acquis.

Lors des débats à la Chambre, quelques Députés proposèrent le rejet de cette loi, car en l'approuvant, la Chambre légiférerait au profit de ses membres et s'exposerait à des critiques. Mais le Président du Conseil des Ministres répondit qu'il n'y a nullement lieu de parler de dignité, puisque c'est le Gouvernement qui, après avoir pris l'initiative de réduire l'indemnité parlementaire, a cru de son devoir de la garantir. A l'issue, la Chambre vota le projet de loi.

Au Sénat, un membre s'opposa à ce projet qui, dit-il, est contraire aux principes d'équité, car tout ce qui possède un débiteur doit répondre de ses dettes. Un autre Sénateur demanda d'appliquer, par analogie, l'article 107 de la loi sur l'Organisation Intérieure du Parlement, en ce sens que le projet proposé ne profite qu'aux Sénateurs des législatures futures. Mais il lui fut répondu que l'article 107 étant une disposition exceptionnelle, elle ne saurait se prêter à analogie. Le Sénat adopta tel quel le projet de loi.

INSAISSABILITÉ. (Voir Crédit Agricole et Indemnité parlementaire).

LÉGISLATION PÉNALE. (Voir Enlèvement d'enfant et Presse).

MÉDECINE.—*Loi No. 17 de 1932 portant modification du Décret-Loi No. 66 de 1928 sur l'exercice de la profession de médecin.* (« Journal Officiel » No. 51 du 13 juin 1932).

Le but de l'élaboration de cette loi est de mettre un terme aux plaintes bien fondées que formulaient les médecins porteurs de diplômes étrangers contre les rigueurs du Décret-Loi No. 66 de 1928. A cet effet, le projet a dispensé de l'examen prévu au dit décret-loi, les catégories suivantes :

- (a) Les membres des missions scolaires qui font leurs études dans les facultés étrangères, sous le contrôle de la Direction des Missions Scolaires Egyptiennes ;
- (b) Les médecins ayant exercé pendant cinq ans au moins dans un grand hôpital à l'étranger reconnu par le Gouvernement Egyptien ;
- (c) Les professeurs aux écoles et facultés de l'Etranger reconnues par le Gouvernement Egyptien.

Le projet comporte aussi une modification dans la composition du Conseil Médical Supérieur institué auprès de l'Administration de l'Hygiène Publique.

Au cours des débats à la Chambre, un député protesta contre la distinction faite entre les étudiants soumis au contrôle du Ministère de l'Instruction Publique et ceux qui ne le sont pas. Le Ministre de l'Instruction Publique lui répondit que l'unique but visé par la loi est de protéger la médecine, dont la mission touche l'humanité, et de prévenir l'emploi de faux diplômes ou de diplômes douteux. Un autre député protesta contre la présence d'un membre étranger au sein du Conseil Médical, d'autant plus que les Capitulations n'exigent pas la participation des étrangers dans un travail purement administratif. Mais le Rapporteur lui répondit que la présence de ce membre était une garantie pour les médecins étrangers qui se présentaient à l'examen.

A l'issue des débats, la Chambre adopta le projet tel quel.

Lorsque ce projet de loi passa au Sénat, la Commission de l'Hygiène Publique crut nécessaire d'y introduire un amendement tendant à ne pas dispenser de l'examen les médecins diplômés de l'Etranger et qui auraient fait partie des missions du Gouvernement Egyptien ou qui auraient été placés sous la surveillance de ces Missions.

Au cours des débats à l'Assemblée, le Sous-Secrétaire d'Etat à l'Hygiène Publique s'opposa à cet amendement, car on ne saurait traiter sur le même pied les étudiants libres et ceux qui font leurs études sous la surveillance des missions. De son côté, le Ministre de l'Instruction Publique assura formellement que la surveillance des bureaux des missions est aisée et minutieuse et que les diplômes émanant d'une Université peu sérieuse sont écartés d'emblée. A l'issue des débats, le Sénat adopta tel quel le projet du Gouvernement, contrairement à l'avis de sa Commission de l'Hygiène Publique.

POLICE.—Loi No. 2 de 1932 conférant la qualité d'officiers de police judiciaire aux constables sortis de l'école de police et d'administration. (« Journal Officiel » No. 23 du 21 mars 1932).

Dans son rapport, la Commission de la Justice à la Chambre des Députés conclut à l'adoption de ce projet de loi, étant donné que la nature des travaux de cette catégorie de constables, de même que les réformes introduites au programme d'enseignement de l'école de police en vue de former ces agents, les qualifient à bénéficier du titre d'officiers de police judiciaire. La Chambre adopta, à l'unanimité, ce projet de loi. Le Sénat l'adopta à son tour après avoir demandé des éclair-

cissements sur les traitements de ces constables, et obtenu du délégué du Gouvernement des assurances sur leurs aptitudes et leur degré d'instruction.

POSTES.—*Décret-Loi No. 114 de 1931 relatif à la fixation des taxes pour le service postal international.* (« Journal Officiel » No. 106 du 29 octobre 1931).

Ce décret-loi transfère au Ministre des Communications le pouvoir de modifier, au besoin, le tarif des services postaux, par simple arrêté pris avec l'approbation du Conseil des Ministres.

PRESSE.—*Loi No. 35 de 1932 portant modification de certaines dispositions du Code Pénal Indigène.* (« Journal Officiel » No. 59 du 11 juillet 1932).

Dans son exposé des motifs, le Ministère de la Justice dit que le but de ce projet de loi est de frapper de pénalités les écrits qu'on ne saurait qualifier d'excitation, mais qui sont susceptibles de produire, dans l'esprit du lecteur ordinaire, le même effet de haine et de mépris. Il vise également à faire de la suppression du journal une conséquence inévitable de tout crime commis, et à rendre obligatoire la présentation immédiate des preuves, dans les cas de diffamation contre un fonctionnaire public ou une personne chargée d'un mandat ou d'un service public. Enfin il tend à mieux réprimer l'usage des explosifs en édictant des peines plus graves, en étendant leur application à la fabrication, à l'importation et à la détention et enfin en considérant comme circonstance aggravante la mort causée par les explosifs.

La Commission de la Justice à la Chambre des Députés, tout en recommandant l'approbation tel quel du projet, estima que les pénalités y prévues, quoique légères, serviraient néanmoins de frein pour ceux qui voudraient user de la presse pour des desseins coupables.

Au cours des débats, quelques députés s'élevèrent contre ce projet, soutenant qu'il restreignait la liberté d'opinion et qu'il s'attaquait à la presse qui est le véritable interprète de l'opinion publique. Mais il leur fut répondu qu'au contraire, elle tendait à relever son niveau et à éviter la publication des fausses nouvelles. A l'issue des débats, la Chambre adopta tel quel ce projet de loi.

La Commission Sénatoriale de la Justice présenta sur ce projet de loi un rapport analytique détaillé, concluant à son adoption. Le Sénat se rallia et adopta telle quelle la loi, après de courts débats sur des points de détail.

2.—*Loi No. 36 de 1932 établissant certaines dispositions de procédure pénale.* (« Journal Officiel » No. 59 du 11 juillet 1932).

Les motifs qui président à l'élaboration de ce projet sont les mêmes que ceux qui inspirèrent le précédent.

La Commission de la Justice à la Chambre des Députés conclut à l'adoption tel que du texte déposé par le Gouvernement. Mais au cours des débats, le délai prévu pour indiquer le moyen de preuve fut fixé à sept jours au lieu de cinq, à la demande d'un député et avec l'assentiment du Ministre de la Justice. Le Sénat adopta le projet, tel qu'il a été amendé par la Chambre.

PROCÉDURE PÉNALE. (*Voir Presse*).

TRAVAUX PUBLICS.—*Loi No. 19 de 1932 approuvant la construction du Réservoir de Djebel El Awlia.* (« Journal Officiel » No. 45 du 23 juin 1932).

Les rapports des Commissions *ad hoc* au Sénat et à la Chambre des Députés sur cet important projet de loi, sont trop longs pour être résumés ici ; d'autant plus qu'ils traitent la question du point de vue technique. Bornons-nous donc à reproduire la conclusion du rapport de la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés ainsi conçue :

« De ce qui précède, il résulte clairement, Messieurs, que la construction du Réservoir de Djebel El Awlia aura un effet considérable sur le développement des ressources du pays, en y apportant la prospérité ».

Quatre séances complètes de la Chambre des Députés furent consacrées à la lecture du rapport et aux débats sur ce projet de loi. Le principal argument soutenu par l'opposition est que la construction du Réservoir de Djebel El Awlia comportait de graves défauts techniques et que, en outre, il risquerait de réduire les droits de l'Égypte sur les eaux du Nil. S'il est indispensable d'emmagasiner les eaux en surplus, il vaudrait mieux que le Réservoir affecté à ce but soit construit à l'intérieur du Territoire Égyptien. De leur côté, les partisans du projet exposèrent que le Réservoir de Djebel El Awlia est situé dans un pays soumis à l'influence d'une Nation amie, avec laquelle l'Égypte cherche à conclure un traité au sujet de sa grande cause nationale. Sans compter que les conventions internationales sont sacrées. Enfin le Président du Conseil et le Ministre des Travaux Publics firent successivement un exposé sur les divers aspects du projet et demandèrent à la Chambre de l'approuver, vu qu'il est très utile au pays et qu'il ne

présente aucun danger. A l'issue des débats, la Chambre adopta le projet, à la majorité de 113 voix contre 16 et une abstention.

Le Sénat de son côté, consacra à ce projet deux séances consécutives. Lecture y fut donnée du rapport ainsi que d'un mémoire présenté par un membre de l'opposition réfutant les arguments soutenus par la Commission *ad hoc*. Puis les débats se déroulèrent autour du point de savoir s'il est opportun de réaliser un tel projet quand le monde souffre d'une crise de surproduction et quand le Trésor de l'Etat est en déficit. Les aspects techniques du projet furent également passés en revue avec, à l'appui, des citations tirées des ouvrages qui font autorité en matière d'irrigation. Enfin, S.E. le Président du Conseil déclara que l'Etat dispose aujourd'hui d'un fonds de réserve de 38 millions, ce qui lui permet de couvrir les frais de l'entreprise. A l'issue des débats, le Sénat adopta le projet à la majorité de 74 voix contre 4 et une abstention.

VACCINATION.—(Voir Hygiène Publique).

III.—MOTIONS ET VŒUX

Plus de deux cents motions et vœux furent formulés aux deux Chambres, au cours des deux sessions qui font l'objet de la présente étude. Nous en reproduisons ci-après ceux qui traitent de questions d'ordre général, omettant ceux qui revêtent un caractère local.

I. ADMINISTRATION.—1. Motion tendant à l'unification des divers services d'inspection au Ministère de l'Intérieur.

2.—Motion tendant à exercer une étroite surveillance sur les organisations municipales, afin de mettre un terme aux détournements.

3.—Motion tendant à faciliter la procédure pour l'obtention des permis.

II. AGRICULTURE.—1. Motion tendant à réaliser la plus stricte économie dans les frais d'exploitation des biens gérés par le Ministère des Wakfs et l'Administration des Domaines de l'Etat.

2.—Motion tendant à ce que les contraventions relatives à la culture et à la vente des plants fruitiers soient dressées par les techniciens du Ministère de l'Agriculture.

3.—Motion tendant à prévenir l'absentéisme en luttant contre l'affluence vers les villes, des élèves originaires de la campagne.

4.—Motion tendant à l'établissement d'une politique agricole fixe dans le pays.

5.—Motion tendant à l'unification des périodiques du Ministère de l'Agriculture, pour en former une seule revue mensuelle traitant de tous les sujets.

6.—Motion tendant à l'installation de petites expositions agricoles permanentes aux Chefs-Lieux des Provinces.

7.—Motion tendant à la diffusion des champs d'expériences agricoles et à la généralisation de la fumigation.

8.—Motion tendant à la lutte contre les différents insectes nuisibles et les maladies des plantes.

9.—Motion tendant au développement de la sériciculture, de l'apiculture et de l'aviculture.

10.—Motion tendant au choix de meilleures variétés d'orangers et de citronniers, en vue de leur propagation par voie de greffage.

11.—Motion tendant à l'amélioration de la qualité des graines d'ensemencement.

12.—Motion tendant à l'analyse du sol dans les différentes localités, afin que les engrais utilisés y soient appropriés.

13.—Motion tendant à la réalisation du projet relatif à la régénération de l'électricité au moyen des chutes du Réservoir d'Assouan, afin de s'en servir pour la fabrication des engrais chimiques.

14.—Motion tendant à la construction de silos pour l'emmagasinement des céréales.

III. BEAUX ARTS.—Motion tendant à encourager le théâtre arabe en allouant aux troupes des subventions qui puissent leur permettre de relever le niveau de la littérature dramatique et de la mise en scène.

IV. BUDGET.—1. Motion tendant à augmenter le fonds de Réserve de l'Etat et du Ministère des Wakfs.

2.—Motion tendant à ne dépasser les prévisions des titres des dépenses qu'en cas d'extrême nécessité et uniquement dans les limites des articles 131-134 de la Constitution.

3.—Motion tendant à n'utiliser les crédits des dépenses qu'aux affectations pour lesquelles ils sont destinés.

V. COMMUNICATIONS.—1. Motion tendant à la mise en circulation d'autobus dans les régions dépourvues de voies ferrées.

2.—Motion tendant à la réduction des tarifs des chemins de fer pour lutter contre la concurrence des autres moyens de communications.

3.—Motion tendant à simplifier les formalités d'expédition et de livraison des marchandises transportées par chemin de fer.

4.—Motion tendant à l'agrandissement du port d'Alexandrie et à la création du port de Damiette.

VI. COOPÉRATION.—1. Motion tendant à l'institution de sociétés coopératives pour l'amélioration de certains produits tels que les oignons, la laiterie, etc., et d'autres pour la vente et l'exportation des récoltes.

2.—Motion tendant à exempter des droits de douane le matériel et machines importés par les sociétés coopératives et à réduire le nolis des chemins de fer, à leur transport.

3.—Motion tendant à l'enseignement des principes de la coopération dans les écoles élémentaires et à l'introduction de la coopération pratique dans les degrés d'enseignement plus élevés.

4.—Motion tendant à la formation d'un Conseil Supérieur des coopératives composé de membres s'intéressant à la coopération.

5.—Motion tendant au rattachement du service de coopération au Ministère des Finances afin qu'il s'occupe des autres branches de la coopération : industrielle, commerciale, financière et de consommation.

VII. COTON.—1. Motion tendant à l'élaboration d'une loi abolissant la taxe sur le coton.

2.—Motion tendant à adopter, pour la vente du stock de coton acheté par le Gouvernement, une politique de nature à ne pas affecter le marché local.

3.—Motion tendant à la vente du coton du Gouvernement par voie d'enchères publiques, à des jours déterminés, afin de profiter des bienfaits de la concurrence.

VIII. CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE.—1. Motion tendant à réaliser entre les banques hypothécaires et les propriétaires fonciers, un accord ajournant à la fin de décembre 1933 l'exigibilité des dettes, moyennant intérêts, sous réserve que le Gouvernement paye les annuités dues et en échelonne le recouvrement sur cinq années.

2.—Motion tendant à contracter entre le Gouvernement et la Banque de Crédit Hypothécaire, un accord en vertu duquel les terrains achetés à des particuliers leur soient rendus cinq ans après l'achat, sous certaines conditions.

3.—Motion tendant à l'intervention du Gouvernement auprès des Banques pour qu'elles consentent des avances aux moyens et gros propriétaires.

4.—Motion tendant à placer la Banque du Crédit Hypothécaire sous une direction indépendante.

IX. DETTE PUBLIQUE.—Motion tendant à faire des démarches auprès des Puissances représentées à la Caisse de la Dette Publique, en vue de l'abolition de cette institution.

X. DOMAINES DE L'ÉTAT.—Motion tendant à la vente des biens domaniaux à tempérament aux petits cultivateurs, dès que la situation économique se sera améliorée.

XI. DOUANES ET OÜTROIS.—Motion tendant à la révision du règlement sur les exemptions des droits de Douane, pour le mettre en harmonie avec les règlements similaires à l'Etranger.

2.—Motion tendant à la protection des produits égyptiens, en imposant des droits d'importation aux marchandises étrangères qui les concurrencent.

XII. DROITS.—1. Motion tendant à la majoration des droits sur les passeports.

2.—Motion tendant à la révision des tarifs judiciaires mixte et indigène, en vue de leur réduction.

3.—Motion tendant à la majoration des droits sur le divorce.

XIII. FINANCES.—1. Motion tendant à donner la plus grande extension possible aux opérations entre le Gouvernement et la « Banque Misr ».

2.—Motion tendant à l'achat par le Gouvernement de tout l'or offert sur le marché égyptien, et à l'émission de billets de banque, pour sa contrevaieur.

XIV. FONCTIONNAIRES.—1. Motion tendant à ne pourvoir à la nomination de fonctionnaires aux postes vacants qu'en cas d'extrême nécessité et sous réserve qu'ils soient recrutés parmi le personnel en surnombre dans d'autres Administrations.

2.—Motion tendant à résoudre la question des pensions, les crédits y affectés étant en augmentation constante et démesurée.

XV. HYGIÈNE PUBLIQUE.—1. Motion tendant à généraliser les centres de puériculture dans tout le territoire égyptien.

2.—Motion tendant à nommer des spécialistes pour les différentes branches dans les grands hôpitaux.

3.—Motion tendant à prohiber aux médecins sanitaires l'exercice de leur profession, afin qu'ils se consacrent uniquement à leurs travaux.

4.—Motion tendant à organiser des tournées pour enseigner aux villageois les principes de l'hygiène.

5.—Motion tendant à la création, au Caire, d'un sanatorium pour toxicomanes.

6.—Motion tendant à l'organisation d'un concours pour la découverte d'un remède efficace contre la toxicomanie.

7.—Motion tendant à la formation d'associations pour la lutte contre la toxicomanie.

8.—Motion tendant à la généralisation de l'eau potable dans les villages, afin de combattre les maladies qui sont communiquées aux villageois par l'eau stagnante.

XVI. IMPOTS ET TAXES.—1. Motion tendant à élaborer un règlement imposant des taxes aux cinémas, théâtres et autres lieux de divertissement.

2.—Motion tendant à la révision de l'impôt foncier qui n'est plus en rapport avec les revenus de la propriété agricole.

3.—Motion tendant à la simplification de la procédure suivie par les Comités de révision de l'impôt sur la propriété bâtie.

XVII. INDUSTRIE.—1. Motion tendant à la création et à l'entretien de liens entre les établissements industriels et les écoles des arts et métiers.

2.—Motion tendant à imposer aux ingénieurs électriciens et mécaniciens diplômés de l'Ecole Polytechnique, la condition d'obtenir un certificat de fin de stage délivré par un établissement industriel ou technique sérieux.

3.—Motion tendant à l'encouragement des écoles des filles dans l'exécution de petits ouvrages manuels fins, en leur allouant des subventions, à l'instar des ouvroirs.

4.—Motion tendant à la création d'une fabrique de spécialités pharmaceutiques en Egypte, et à l'imposition de droits de douane élevés sur les spécialités importées de l'Etranger.

5.—Motion tendant à l'encouragement des industries agricoles nouvelles : fabrication de la sauce-tomate, des confitures et des sirops.

XVIII. INSTRUCTION PUBLIQUE.—1. Motion tendant à l'annexion de l'Ecole Supérieure d'Agriculture et de l'Ecole Vétérinaire à la Faculté des Sciences de l'Université Egyptienne.

2.—Motion tendant à la réduction du nombre des élèves dans les classes des écoles primaires, afin qu'il soit facile d'étudier l'état psychologique de chacun d'eux, conformément aux principes pédagogiques.

3.—Motion tendant à la création d'écoles spéciales pour jeunes filles, afin que les familles aristocratiques égyptiennes n'envoient plus leurs filles aux écoles des missionnaires.

4.—Motion tendant à la création de cours de soir pour les ouvriers et les paysans qui n'ont pu s'instruire dès leur enfance.

5.—Motion tendant à donner la préférence, pour les missions scolaires, aux étudiants qui connaissent déjà la langue du pays où ils doivent compléter leurs études.

6.—Motion tendant à n'envoyer les étudiants en mission à l'Etranger que pour se spécialiser dans les branches qui ne sont pas enseignées dans les Ecoles et Université d'Egypte.

XIX. IRRIGATION ET DRAINAGE.—1. Motion tendant à la réorganisation du système de drainage dans la province de Ménoufieh.

2.—Motion tendant au renforcement des Barrages du Delta et d'Assiout.

Motion tendant à fixer à quinze jours la durée des rotations d'été.

XX. PRISONS.—1. Motion tendant à la répartition des prisonniers selon la nature de leurs infractions.

2.—Motion tendant à donner l'instruction religieuse dans les maisons de réforme pour jeunes délinquants.

3.—Motion tendant à s'intéresser à l'avenir des délinquants après leur sortie de prison.

4.—Motion tendant à effectuer le choix des geôliers parmi les recrues de l'armée.

5.—Motion tendant à la création d'une prison spéciale pour toxicomanes.

XXI. SÉCURITÉ PUBLIQUE.—1. Motion tendant à la réorganisation du service de gardiennage, de telle manière qu'il puisse sauvegarder la sécurité publique dans le pays.

2.—Motion tendant à l'élaboration d'une législation prohibant la mendicité et à la création d'asiles pour infirmes.

XXII. STATUT PERSONNEL.—1. Motion tendant à l'élaboration d'une loi protégeant les mineurs et les incapables.

2.—Motion tendant au choix des membres des Méglis Hasbis parmi les personnes dont l'honnêteté et l'intégrité sont irréprochables.

XXIII. TOURISME.—Motion tendant à encourager le tourisme, en coordonnant les efforts déployés par la Société pour la Propagation du Tourisme, d'une part et les Légations et Consulats d'Egypte à l'Etranger, d'autre part.

XXIV. TRAVAUX PUBLICS.—1. Motion tendant à l'élaboration d'un programme de bâtiment de locaux pour les différents Ministères et Administrations de l'Etat.

2.—Motion tendant à ouvrir une enquête minutieuse pour établir les responsabilités, en ce qui concerne la construction du Palais du Tribunal Mixte du Caire et à prendre des mesures pour que pareil cas ne se répète plus.

XXV. VOIRIE ET TANZIM.—1. Motion tendant à ce que le Conseil du Tanzim du Caire soit le noyau d'une Municipalité à la Capitale.

2.—Motion tendant à la réduction du prix de l'éclairage public et privé dans la ville du Caire.

3.—Motion tendant à la plantation de jardins et parcs publics, notamment dans les quartiers indigènes de la ville du Caire.

4.—Motion tendant à la formation d'une Commission chargée d'étudier les causes de l'effritement du collecteur général à la ville du Caire, et de préconiser les mesures à prendre pour remédier aux effets nocifs des gaz.

XXVI. WAKFS.—1. Motion tendant à l'élaboration d'une loi déclarant insaisissables les revenus des bénéficiaires des Wakfs.

2.—Motion tendant à séparer les fonds des échanges des autres fonds au Ministère des Wakfs.

3.—Motion tendant à ne pas livrer aux bénéficiaires, des états indiquant les biens wakfs dont les revenus leur sont affectés.

4.—Motion tendant à se débarrasser des terrains « Hikr ».

IV.—PROMESSES ET DÉCLARATIONS

Nous donnons ci-après les plus importantes promesses et déclarations faites par les Ministres au Sénat et à la Chambre des Députés, en réponse aux questions posées :

I. ADMINISTRATION.—1. Promesse faite le 14 juillet 1931 par le Ministre de l'Intérieur à la Chambre des Députés, tendant à présenter au Parlement, dès sa prochaine session, le projet de loi portant réorganisation des Conseils Provinciaux.

2.—Promesse faite le 18 janvier 1932 par le Ministre de l'Intérieur à la Chambre des Députés, tendant à étendre les pouvoirs des Municipalités, Commissions locales et Conseils de villages, lors de l'élaboration de la législation y relative.

II. AGRICULTURE.—1. Promesse faite le 25 avril 1932 par le Ministre de l'Agriculture au Sénat, tendant à poursuivre les réformes agricoles dans les régions de Marsa Matrouh et du Désert Occidental.

2.—Promesse faite le 9 mai 1932 par le Ministre de l'Agriculture au Sénat, tendant à promulguer une loi qui ferait obligation aux agriculteurs et autres de combattre et détruire les guêpes qui attaquent les ruches d'abeilles.

III. CAPITULATIONS.—Promesse faite le 17 février 1932 par le Ministre des Affaires Etrangères à la Chambre des Députés, tendant à aborder l'examen de la question des Capitulations, dès que l'occasion se présente, et à la résoudre de manière à réaliser les aspirations nationales, tout en garantissant les intérêts légitimes des Etrangers.

IV. COMMUNICATIONS.—1. Promesse faite le 14 mars 1932 par le Ministre des Communications au Sénat, tendant à hâter la construction des routes agricoles décrétées.

2.—Promesse faite à la même date par le même Ministre, tendant à examiner la possibilité d'aménagement des digues, canaux et drains, en routes agricoles.

3.—Promesse faite à la même date par le même Ministre, tendant à combattre la concurrence exercée aux chemins de fer par les Sociétés de navigation fluviale.

V. COTON.—1. Déclaration faite le 13 juillet 1931 par le Président du Conseil des Ministres à la Chambre des Députés, au sujet des efforts déployés pour aboutir à la réduction du droit d'importation établi par les Etats Unis d'Amérique sur le coton Egyptien.

2.—Promesse faite le 9 mai 1932 par le Ministre de l'Agriculture au Sénat, tendant à mettre fin aux plaintes des filateurs au sujet des corps étrangers se trouvant dans les balles de coton.

VI. CRÉDIT.—Déclaration faite le 1er juin 1932 par le Ministre des Finances à la Chambre des Députés, au sujet de l'échelonnement des termes dus à la Banque Misr par les Sociétés Coopératives.

VII. ECLAIRAGE.—Promesse faite par le Ministre des Travaux Publics, le 21 juillet 1931, à la Chambre des Députés, tendant à faire des démarches auprès de la Compagnie du Gaz pour réduire le prix de l'éclairage, les frais de raccordement et les montants des dépôts perçus de ses abonnés au Caire.

VIII. FINANCES.—1. Déclaration faite le 14 juillet 1931 par le Président du Conseil des Ministres au Parlement, relativement à l'adhésion de l'Egypte au moratorium international adopté à l'égard des Réparations Allemandes.

2.—Promesse faite le 4 février 1932 par le Ministre de la Justice à la Chambre des Députés, tendant à élaborer une loi réglementant les établissements qui s'occupent de la vente à tempérament des valeurs de Bourse.

IX. FONCTIONNAIRES.—Promesse faite le 6 juillet 1931 par le Ministre des Affaires Etrangères au Sénat, tendant à prendre des mesures pour s'assurer de l'aptitude physique des fonctionnaires à nommer dans des régions où les climats sont différents de ceux où ils sont habitués à vivre.

X. IMPOTS ET DROITS.—1. Promesse faite le 31 mai 1932 par le Ministre des Finances à la Chambre des Députés, tendant à commencer dès l'année 1934, la péréquation de l'impôt foncier et à soumettre la loi y relative au Parlement en temps opportun.

2.—Déclaration faite le 27 juin 1932 par le Ministre des Finances au Sénat, tendant à établir un droit de timbre sur les effets et transactions entre particuliers.

XI. INDUSTRIE.—Déclaration faite le 20 avril 1932 par le Ministre des Finances à la Chambre des Députés, au sujet des mesures protectionnistes prises par le Gouvernement pour encourager la fabrication des allumettes dans le pays.

XII. IRRIGATION.—1. Promesse faite le 20 juillet 1931 par le Ministre des Travaux Publics au Sénat, tendant à faire preuve de bienveillance aux habitants de la Province d'Assouan dont les biens ont été submergés par la surélévation du Réservoir d'Assouan.

2.—Promesse faite le 21 juillet 1931 par le Ministre des Travaux Publics à la Chambre des Députés, tendant à élaborer une nouvelle législation sur les irrigations et à surveiller l'exécution des rotations.

XIII. MONNAIE.—Déclaration faite le 28 juin 1932 par le Ministre des Finances au Sénat, certifiant que l'Etat possède assez d'or pour raffermir la devise égyptienne et que la couverture en Egypte équivaut à la proportion la plus élevée à l'Etranger.

XIV. PRESSE.—Promesse faite le 13 juillet par le Ministre de l'Intérieur à la Chambre des Députés, tendant à atténuer les rigueurs de la loi imposant aux journaux le paiement d'un cautionnement et l'installation d'une imprimerie.

XV. SÉCURITÉ PUBLIQUE.—1. Promesse faite le 16 juillet 1931 par le Ministre de l'Intérieur à la Chambre des Députés, tendant à déposer à la prochaine session, sur le Bureau de la Chambre, un règlement sur les établissements publics.

2.—Promesse faite à la même date par le même Ministre, tendant à déposer, à la prochaine session, sur le bureau de la Chambre, un projet de modification de la loi sur les vagabonds.

XVI. STATUT PERSONNEL.—Promesse faite le 27 juin 1932 par le Ministre de la Justice à la Chambre des Députés, tendant à soumettre bientôt au Parlement la législation relative au statut personnel des communautés non musulmanes.

XVII. TRAVAUX PUBLICS.—Promesse faite le 28 mars 1932 par le Ministre des Travaux Publics à la Chambre des Députés, tendant à prendre toutes les précautions techniques et administratives pour prévenir les dégâts dans les nouveaux bâtiments de l'Etat.

XVIII. WAKFS.—Promesse faite le 9 mai 1932 par le Ministre de la Justice à la Chambre des Députés, tendant à combler, par une nouvelle législation, les lacunes de l'organisation des Wakfs Ahli.

*
* *

Tels sont, en résumé, les travaux législatifs et parlementaires réalisés par les deux Chambres pendant les deux dernières sessions (20 juin au 21 juillet 1931 et 17 décembre 1931 au 7 juillet 1932).

A. YALLOUZ.

Imp. Nationale
10419-1932-1000 ex.

Back numbers will be charged to Members and Subscribers unless they apply for them within a month from their publication.

The Society is not responsible for the opinions expressed by the authors.

The reproduction and the translation of any of the articles published in this Review is forbidden, except with the previous authorization of the Society.

All manuscripts delivered to "L'Egypte Contemporaine" become the property of the Society.

TABLE OF CONTENTS.

ECONOMICS AND LAW.

	PAGES
MOHAMED ABD EL MONEIM RIAD.—New international regulation of the problem of nationality	289-317
D. BOURKSER.—Introduction to the principles of penal law in Soviet Republic	319-325
F. CARLI.—Italian roads	327-341
JOSEPH L. COHEN.—Palestine Currency	343-352
N. BENTWICH.—The Legislation of Palestine, 1932	353-358

CHRONICLES.

ALFRED YALLOUZ.—Legislative and parliamentary review for 1931-1932	359-394
---	---------

SOCIÉTÉ ROYALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE, DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION

Fondée en 1909

SIÈGE : 16, Avenue de la Reine Nazli, LE CAIRE

Président : M. F. PETER, Président du Tribunal mixte.

Vice-Présidents : S.E. YEHIA IBRAHIM PACHA, Président du Sénat ;

M. H. NAUS BEY, Directeur général de la Société des Sucreries et de la Raffinerie d'Égypte.

Secrétaire général : M. EMILE MINOST, Directeur général du Crédit Foncier égyptien.

Trésorier : M. V. FALQUI-CAO, Vice-Président du Tribunal mixte.

Membres du Comité : S.E. ISMAIL SIDKY PACHA, Président du Conseil des Ministres ; S.E. MOHAMMED HILMY ISSA PACHA, Ministre de l'Instruction Publique ; S.E. ABD EL-HAMID BADAWI PACHA, Président du Comité du Contentieux de l'Etat ; MM. G. BLANCHARD, Professeur à l'Ecole française de Droit ; A. J. BOYÉ, Directeur de l'Ecole française de Droit ; G. A. W. BOOTH, Conseiller judiciaire ; C. BRESCIANI-TURRONI, Professeur à la Faculté Royale de Droit ; Dr. G. L'ABBATE, Conseiller Royal au Contentieux des Affaires judiciaires mixtes ; A. PENNETTA, Juge au Tribunal mixte ; UMBERTO RICCI, Professeur à l'Université Egyptienne ; J. RICOL, Juge au Tribunal mixte d'Alexandrie ; C. VRYKOS, Conseiller à la Cour d'Appel mixte.

Secrétaire : Dr. I. G. LEVI, ancien Directeur général du Département de la Statistique ; Membre titulaire de l'Institut d'Égypte et de l'Institut international de Statistique.

Censeurs : MM. J. CAVALLI et B. R. MARULLIER.

La Société a plus de six cents adhérents et publie sept fois par an, c'est-à-dire mensuellement pendant la session allant de novembre à mai, un bulletin de cent à cent cinquante pages, *L'EGYPTE CONTEMPORAINE*, dont le service est fait gratuitement à tous les membres.

CONDITIONS D'ABONNEMENT :

P.T. 100 pour l'Égypte et 23 shillings pour tous les pays faisant partie de l'Union postale.

Prix du fascicule : P.T. 20 pour l'Égypte ; 4 shill. et 7 pences pour l'étranger.

Les demandes d'adhésion d'abonnement ou d'informations doivent être adressées au Secrétariat de la Société :

LE CAIRE—Boîte Postale No. 732—Téléphone No. 52797.

La Revue se trouve en vente chez les libraires suivants : au Caire, LIBRAIRIE CENTRALE, Immeuble Davies Bryan ; LIBRAIRIE J. CARASSO ET C^{ie}, 13, rue Emad-el-Dine ; LIBRAIRIE FINCK, rue Emad-el-Dine.—A Paris, G. E. STECHERT ET C^{ie}, 16, rue de Condé.